
B138 7/70
T261 70





ПОСВЯЩАЕТСЯ

памяти графа М. М. Сперанскаго.

„Законы гражданскiе, сколь бы они не были совершенны, безъ государственныхъ установленiй не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленiй совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто“.

(Манифестъ объ образованiи государственнаго совѣта въ 1810 г.).

„Я всегда желалъ, чтобы благосостоянiе имперiи утверждалось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на постановленiяхъ. Бытiе, основываемаго съ этою цѣлью, важнѣйшаго изъ государственныхъ установленiй — государственнаго совѣта отнынѣ станетъ на чредѣ установленiй непремѣнныхъ и къ самому существу имперiи принадлежащихъ“.

(Рѣчь Императора Александра Перваго при открытiи государственнаго совѣта).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ

ВЪ РОССІИ.

Томъ второй.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ

ВЪ ЦАРСТВОВАНІЕ

ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА ПЕРВАГО.

ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗСЛѢДОВАНІЕ

Профессора Демидовскаго Юридическаго Лицея

В. Г. ЩЕГЛОВА.

Выпускъ первый.



ЯРОСЛАВЛЬ.

Типо-литографія Э. Г. Фалькъ.

1895.

Печатано по опредѣленію Совѣта Демидовскаго Юридическаго Лицея.
Директоръ Лицея *С. Шпилевскій.*



ОГЛАВЛЕНІЕ.

Введеніе.

Глава первая.

Глава вторая.

Законодательная дѣятельность непремѣннаго совѣта.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Настоящій трудъ является продолженіемъ моего изслѣдованія о государственномъ совѣтѣ въ Россіи (1892 г.), но въ тоже время онъ—самостоятельная работа, независимая отъ перваго тома сочиненія, отличная отъ него по своему методу и содержанію. Методъ перваго тома—сравнительно—историческій, на основаніи котораго изучается вопросъ объ образованіи государственнаго совѣта въ Россіи сравнительно съ аналогичными учрежденіями древняго и новаго міра, особенно же западно-европейскими конца XVIII и начала XIX вѣка. Съ цѣлью всесторонняго, полнаго разсмотрѣнія этого важнаго въ наукѣ исторіи русскаго права вопроса я воспользовался всѣми, доступными мнѣ, изслѣдованіями западно-европейскихъ и русскихъ ученыхъ по исторіи совѣщательныхъ учрежденій въ теченіе всего продолжительнаго процесса ихъ развитія. При чемъ, по отношенію къ исторіи высшихъ учрежденій въ русскомъ государствѣ мое изслѣдованіе было основано на тщательномъ изученіи самихъ источниковъ русскаго права [1]). Первая глава сочиненія, гдѣ была изложена мною вся исторія высшихъ русскихъ учрежденій до XVIII столѣтія, примыкала непосредственно по самостоятельному характеру своего содержанія къ слѣдующимъ тремъ главамъ книги, въ которыхъ изслѣдовалась исторія высшихъ учрежденій въ XVIII в. (2-я глава) и особенно въ царствова-

[1]) Сдѣлать тоже по отношенію къ иноземнымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ не было никакой возможности, да и не представлялось къ тому и необходимости.

ніе Александра I (3—4 гл.). Въ эту вторую и главную часть труда (2—4 главы) я ввелъ массу совершенно новаго матеріала, неизвѣстнаго или еще неразработаннаго въ русской исторической наукѣ. Многое изъ него было добыто мною при продолжительныхъ занятіяхъ въ разныхъ столичныхъ архивахъ и библіотекахъ [1]). Но весь этотъ новый матеріалъ по исторіи высшихъ русскихъ учрежденій въ XVIII ст. и въ царствованіе Александра I, не смотря на безспорно научную его цѣнность, не могъ привлечь особеннаго вниманія читателя въ сочиненіи, посвященномъ сравнительно—историческому изученію образованія русскаго государственнаго совѣта, отысканію въ немъ общихъ и отличныхъ чертъ отъ однородныхъ иноземныхъ учрежденій. Такимъ преимущественно сравнительно—историческимъ характеромъ I тома моего сочиненія объясняется тотъ фактъ, почему его рецензенты направили всѣ свои критическія замѣчанія только на введеніе и первую главу изслѣдованія, гдѣ излагается исторія высшихъ учрежденій разныхъ иностранныхъ государствъ, московской Руси и, отчасти, вторую главу книги. Все же, что относится непосредственно къ исторіи образованія государственнаго совѣта въ царствованіе Александра I, было оставлено ими безъ всякаго вниманія [2]). Между тѣмъ, весь новый архивный и, разработанный мною литературный матеріалъ,

[1]) Нѣкоторые изъ наиболѣе важныхъ архивныхъ матеріаловъ были напечатаны мною или въ самомъ текстѣ книги (разныя дополненія къ „Проэкту уложенія государственныхъ законовъ“), или же въ приложеніи къ ней (графа Сперанскаго: „Записка о необходимости учрежденія государственнаго совѣта“ и графа Кочубея: „Замѣчанія на проэктъ образованія совѣта Сперанскаго“),

[2]) Такимъ именно характеромъ отличается рецензія I тома моего изслѣдованія проф. В. Н. Латкина, который ограничивается лишь кропотливымъ отыскиваніемъ разныхъ важныхъ, на его взглядъ, противорѣчій и фактическихъ неправильностей въ первой части изслѣдованія, не касаясь только отношенія тѣхъ и другихъ къ основной идеѣ всего труда, принципіальной постановкѣ въ немъ мною главнаго вопроса и попытки его разрѣшенія. Вторая же и главная часть изслѣдованія съ его новыми матеріалами и выводами (2—4 главы) оставлена совершенно безъ вниманія проф. Латкинымъ (Истор. Вѣстникъ, 1893 г., 8 кн.; ср. статью о моей работѣ еще въ Рус. Мысли за тотъ же годъ, 3 кн.).

также какъ и, основанные на немъ, выводы относительно образованія государственнаго совѣта въ XVIII в. и все царствованіе Александра I на столько важны для исторіи государственнаго совѣта въ это время, что безъ нихъ невозможно и дальнѣйшее изученіе вопроса,—изслѣдованіе принциповъ дѣятельности александровскаго государственнаго совѣта. Поэтому я включилъ въ настоящій трудъ весь новый матеріалъ по исторіи высшаго управленія въ XVIII вѣкѣ и образованію государственнаго совѣта въ царствованіе Александра I. Только этотъ матеріалъ является теперь въ новомъ, переработанномъ видѣ; онъ дополненъ новыми данными, которыя находятся въ появившихся въ 1893—1895 гг. историческихъ документахъ [1]), и выводами новыхъ изслѣдователей по исторіи русскаго права за тоже время [2]). Въ введеніи, гдѣ я спеціально изучаю исторію высшаго русскаго управленія въ XVIII ст, болѣе подробно сравнительно съ I томомъ изслѣдуется исторія Верховнаго Тайнаго Совѣта и сената (въ царствованіе Екатерины II и Павла I). Также и относительно исторіи всего высшаго управленія въ XVIII вѣкѣ обращено особенное вниманіе на ея тѣсную, внутреннюю связь съ реформами Александра I въ высшемъ управленіи. Третья и четвертая главы I тома вошли въ книгу въ значительно сжатомъ и сокращенномъ видѣ (въ 1-ю и 4-ю главу); но въ концѣ первой главы этого изслѣдованія введено обозрѣніе законодательной и административной дѣятельности, а въ четвертой—законодательной дѣятельности комитета министровъ [3]), конкурировавшаго съ непре-

---

[1]) См. протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта въ 79 и 84 т. т. С. Р. И. О., Записки о сенатѣ Павла I и—графа Кочубея о министерствахъ въ 90 т. С. Р. И. О. и др., [2]) Милюкова, Филиппова, Чечулина и др., [3]) Въ 1 главѣ разсматривается на основаніи Ж. К. М., 1 ч., вся дѣятельность комитета министровъ сообразно съ изученіемъ также всей дѣятельности непремѣннаго совѣта; въ 4 главѣ изслѣдуется по Ж. К. М., 2 ч., лишь законодательная дѣятельность комитета министровъ для сравненія ея съ дѣятельностью департамента законовъ.

мѣннымъ и государственнымъ совѣтомъ. Вся остальная, большая часть сочиненія (2—3 и 5-я главы),—совершенно новая по содержанію [1]) и особенно важная по своимъ выводамъ. Въ этихъ главахъ сдѣланъ сжатый очеркъ всей дѣятельности непремѣннаго совѣта и законодательной (по департаменту законовъ) государственнаго совѣта (1810—1825 г.): эта дѣятельность представляетъ собою лучшій масштабъ и вѣрную оцѣнку практическаго значенія основныхъ началъ устройства государственнаго совѣта въ царствованіе Александра I-го [2]). Кромѣ того, изученіе дѣятельности государственнаго совѣта доставляетъ вѣрныя данныя для общей характеристики публичнаго и частнаго права въ царствованіе Александра I и разрѣшенія нѣкоторыхъ важныхъ вопросовъ въ наукѣ русскаго государственнаго права.

Такимъ образомъ, въ настоящемъ моемъ сочиненіи преслѣдуется одна цѣль—изслѣдованіе путемъ историческаго метода образованія государственнаго совѣта въ Россіи въ XVIII в. и особенно въ царствованіе Александра Павловича. Въ качествѣ необходимаго дополненія къ его исторіи является по возможности полное изученіе дѣятельности разныхъ высшихъ учрежденій XVIII в. и преимущественно всей дѣятельности непремѣннаго совѣта и законодательной—государственнаго совѣта. Въ виду такой спеціальной задачи труда я не останавливаюсь въ немъ на другихъ побочныхъ вопросахъ, которыми я обѣщался заняться въ настоящемъ 2-мъ томѣ своего сочиненія. Таковы: подробное обозрѣніе дѣятель-

---

[1]) Матеріалами для этой второй половины труда служатъ протоколы засѣданій непремѣннаго и государственнаго совѣта, напечатанные въ Архивѣ госуд. совѣта (изд. Калачева) и дополненные еще ненапечатанными архивными матеріалами и I П. С. З., [2]) Изученіе дѣятельности непремѣннаго совѣта заставило меня измѣнить свой взглядъ на незначительную его роль въ госуд. управленіи, высказанный въ I томѣ; знакомство съ актами дѣятельности департамента законовъ дало мнѣ возможность установить болѣе или менѣе правильный взглядъ на дѣйствительное значеніе гос. совѣта 1810 г. въ управленіи.

ности совѣта при Екатеринѣ II и Павлѣ I, детальная разработка вопроса о сенатѣ въ царствованіе Александра I, такое же изложеніе дѣятельности комитета предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта и др.. Включеніе въ сочиненіе всѣхъ этихъ матеріаловъ, отдѣльныя части которыхъ могутъ быть предметомъ особаго обширнаго научнаго труда, расширило бы безъ нужды размѣры настоящей книги и повредило бы изслѣдованію разсматриваемаго въ немъ вопроса. На сколько намъ удалось достигнуть поставленной себѣ при работѣ цѣли, объ этомъ судить не намъ. Мы позволяемъ себѣ только высказать надежду, чтобы наша попытка изслѣдовать исторію образованія и дѣятельности важнѣйшаго учрежденія въ высшемъ русскомъ управленіи—государственнаго совѣта—въ царствованіе Александра I не осталась безплодной въ наукѣ русскаго государственнаго права и также помогла выясненію нѣкоторыхъ важныхъ въ ней вопросовъ, возникшихъ въ эту пору окончательнаго созданія государственнаго совѣта.

Авторъ.

Апрѣль 1895 года
г. Ярославль.

ВВЕДЕНІЕ.

Восемнадцатый вѣкъ занимаетъ особенное мѣсто въ исторіи русскаго высшаго, центральнаго управленія. Въ этомъ столѣтіи появляется одно изъ первыхъ и въ тоже время основныхъ въ немъ учрежденій, вызванное къ жизни могучимъ геніемъ Петра I. Это былъ сенатъ, возникшій изъ настоятельной потребности въ удовлетвореніи многочисленныхъ и сложныхъ задачъ государственнаго управленія въ обновленной Петромъ Россіи. На ряду съ сенатомъ и въ теченіе всего XVIII вѣка возникаютъ и постоянно смѣняютъ другъ друга разныя высшія учрежденія съ такими же или даже еще большими функціями власти, какими обладалъ сенатъ и образованныя вмѣстѣ съ нимъ коллегіи. Таковы были: Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ, Конференція, Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ и Совѣтъ Е. И. В. или Высочайшій. Каждое изъ этихъ новыхъ установленій немедленно вступало въ неизбѣжную конкурренцію съ сенатомъ, оспаривало его власть, захватывало ее въ руки и заставляло подчиняться себѣ сенатъ, но затѣмъ вдругъ и, повидимому, неожиданно исчезало само, чтобы уступить свое мѣсто другому такому же недолговѣчному учрежденію. Такова была судьба первыхъ трехъ изъ вышеназванныхъ высшихъ установленій: Верховнаго Тайнаго Совѣта, Кабинета и Конференціи. И только оба послѣднихъ совѣта не постигла печальная участь быстраго и безслѣднаго исчезновенія изъ высшаго русскаго управленія: Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ былъ замѣненъ Высочайшимъ Совѣтомъ и оба они оставили замѣтный слѣдъ

въ послѣдующей организаціи высшаго управленія въ царствованіе Александра I. Среди всѣхъ этихъ безпрерывныхъ смѣнъ однихъ учрежденій другими и ихъ борьбы съ сенатомъ, въ которую они вступали съ нимъ съ перваго же момента своего появленія, одинъ сенатъ стоитъ непоколебимымъ, отстаивая всѣми мѣрами свое первое мѣсто въ управленіи. Положимъ, ему не всегда удается достигнуть этой цѣли: только въ началѣ и послѣдніе годы царствованія Анны Ивановны, особенно же при Елизаветѣ Петровнѣ сенатъ возвращаетъ и, притомъ, съ значительными, существенными добавленіями утраченныя имъ ранѣе вліяніе и права. Въ остальное время первой половины XVIII вѣка сенатъ видитъ себя вынужденнымъ признать свое подчиненное положеніе по отношенію къ новымъ высшимъ учрежденіямъ, возникавшимъ послѣ Петра I въ Россіи, поневолѣ мирится съ своею второстепенною ролью въ управленіи и терпѣливо сноситъ свое униженіе. Но, не смотря на все это, сенатъ ниразу не исчезаетъ изъ управленія въ XVIII вѣкѣ и въ концѣ его выходитъ изъ всѣхъ испытаній съ новою ролью въ государственномъ управленіи, выпавшею на его долю въ теченіе всего образованія высшей администраціи за это время. Какія же были причины этой, съ одной стороны, необыкновенной устойчивости сената въ XVIII в. среди всѣхъ перемѣнъ въ учрежденіяхъ разныхъ названій и что, съ другой, вызывало появленіе этихъ послѣднихъ въ высшемъ управленіи и быструю и безпрерывную ихъ смѣну однихъ другими? Очевидно, что объясненія этого факта нужно искать въ переходномъ характерѣ всего XVIII вѣка въ русской исторіи, въ тѣхъ особенныхъ условіяхъ жизни русскаго общества въ это время, которыя существенно отличны отъ предшествующаго московскаго періода русской исторіи и послѣдующей эпохи преобразованій въ высшемъ русскомъ управленіи въ царствованіе Александра I. Высшія учрежденія XVIII вѣка не имѣли опредѣленнаго типа мос-

ковской боярской думы, образовавшейся въ теченіе ряда вѣковъ на почвѣ взаимныхъ отношеній между боярскимъ сословіемъ и царскою властью московскихъ государей и вліянія другихъ условій жизни московскаго государства. Точно также они не заключали въ себѣ и того сравнительно яснаго и точнаго разграниченія функцій управленія, которое характеризуетъ на ряду съ другими чертами учрежденія александровскаго царствованія, оставшіяся въ томъ же видѣ и до нашего времени. Наоборотъ, въ высшихъ учрежденіяхъ XVIII вѣка все было перемѣшано и спутано: каждое изъ нихъ считало себя въ правѣ вмѣшиваться во всѣ отрасли управленія и оспаривать такое же право у своего соперника, какимъ обыкновенно являлся сенатъ. Въ послѣднемъ точно также были сосредоточены долгое время всѣ функціи власти, какъ обладали ими въ равной мѣрѣ Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ, Конференція и оба Совѣта второй половины XVIII столѣтія [1]). Это отсутствіе разграниченія между задачами управленія во всѣхъ учрежденіяхъ XVIII ст. порождало неопредѣленность въ ихъ положеніи и взаимныхъ отношеніяхъ, которая облегчала возможность произвольнаго присвоенія ими чрезмѣрныхъ правъ и злоупотребленій властью. Отсюда же вытекалъ упадокъ одного учрежденія и замѣна его другимъ съ тѣмъ же характеромъ и направленіемъ его дѣятельности. Однако, это смѣшеніе законодательства, управленія и суда въ высшихъ учрежденіяхъ XVIII вѣка было, въ свою очередь, результатомъ цѣлаго ряда другихъ, болѣе важныхъ причинъ образованія высшаго управленія въ этомъ столѣтіи. Изслѣдованіе этихъ причинъ поможетъ намъ выяснить главныя, отмѣченныя нами, особенности въ исторіи высшихъ

---

[1]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 63, „Записка (графа Д. А. Гурьева) объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ"; напечатана вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими бумагами комитета въ 90 т., С. Р. И. О., 1894 г., Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ", 23—26 и 31—37 стр.

учрежденій XVIII вѣка и вмѣстѣ съ тѣмъ указать на тѣсную связь этой ихъ исторіи съ преобразованіями въ высшемъ управленіи въ царствованіе Александра I, особенно же организаціей государственнаго совѣта въ эту знаменательную эпоху русской общественной жизни.

Первую и основную причину замѣны сената Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, а затѣмъ Кабинетомъ, Конференціей и Совѣтами при Екатеринѣ II и Павлѣ I нужно искать въ той необходимости имѣть, кромѣ сената, еще спеціальное высшее учрежденіе, которое могло бы явиться непосредственнымъ помощникомъ государя въ важнѣйшихъ дѣлахъ управленія (законодательства, верховнаго контроля и высшей администраціи [1]). Нужно замѣтить, что сознаніе этой потребности вызвало къ жизни нѣсколько высшихъ учрежденій еще въ первые годы царствованія Петра I, ранѣе образованія сената. Таковъ былъ „Тайный военный совѣтъ", учрежденный въ 1702 г. Онъ состоялъ изъ царя и первыхъ сановниковъ, „верховныхъ господъ" и вѣдалъ военныя дѣла [2]). Можно думать, что этотъ совѣтъ былъ зерномъ первыхъ трехъ коллегій, возникшихъ впослѣдствіи. Рядомъ съ нимъ существовала „Ближняя канцелярія",—министерская „консилія", которая продолжала долго дѣйствовать и послѣ образованія сената [3]). Ближняя канцелярія, замѣнившая (съ 1797—1798 г.) на первыхъ порахъ боярскую думу, непригодную по своему узкосословному составу и историческимъ традиціямъ для новыхъ задачъ управленія, была вмѣстѣ съ Тайнымъ военнымъ совѣтомъ новымъ центральнымъ учрежденіемъ въ русской имперіи, въ компетентность котораго входили самыя разнородныя ад-

---

[1]) Владимірскій-Будановъ: „Исторія русскаго права", 2-е изд., 1888 г., 233—234 с., [2]) Милюковъ: „Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великаго", Спб., 1892, 566—567 с., [3]) Токаревъ: „Ближняя канцелярія при Петрѣ Великомъ и ея дѣла" (Архивъ Министерства Юстиціи, V, II отд. 48—51 и 73—74 стр.).

министративныя дѣла [1]). Въ числѣ причинъ, повліявшихъ на образованіе сената Петромъ I, не послѣднее мѣсто занимала и нужда въ высшемъ центральномъ учрежденіи въ государствѣ, какимъ сенатъ вскорѣ и сдѣлался при Петрѣ Великомъ. Но созданіе сената не удовлетворяло вполнѣ этой потребности въ верховномъ законодательномъ, правительственномъ учрежденіи имперіи. Сенатъ не могъ сдѣлаться имъ вслѣдствіе своего состава и того преобладающаго административнаго значенія, какое онъ получилъ при Петрѣ I [2]). Поэтому-то самъ Петръ думалъ объ образованіи, кромѣ сената, еще такой коллегіи, которая бы „смотрѣла, что исправить, отмѣнить, отставить, вновь сдѣлать, начиная отъ порядковъ прибыли даже до украшенія и чистоты во всемъ государствѣ“ [3]). Эта коллегія, слѣдовательно, должна была стать настоящимъ законодательнымъ учрежденіемъ, государственнымъ совѣтомъ. Быть можетъ, мысль о такомъ учрежденіи пришла на умъ Петру послѣ знакомства съ очеркомъ шведскаго политическаго быта, который былъ составленъ по порученію Петра I барономъ *Люберасомъ*, уже нѣсколько лѣтъ спустя послѣ появленія сената въ русскомъ управленіи. Люберасъ говорилъ въ этомъ очеркѣ государственнаго устройства Швеціи о тайномъ королевскомъ совѣтѣ, члены котораго назывались королевскими совѣтниками, занимали разныя высшія правительственныя должности и созывались для совѣщаній о государственныхъ дѣлахъ особыми распоряженіями. Люберасъ пред-

---

[1]) П. С. З. IV, № 2270, Архивъ кн. Куракина, I, 258, Токаревъ, 52—75 с.
[2]) См. ниже. Съ полнымъ удовольствіемъ констатируемъ согласный съ нашимъ воззрѣніемъ взглядъ проф. Филиппова на эту указанную нами причину послѣдующей смѣны сената другими высшими учрежденіями. Въ своемъ печатающемся изслѣдованіи объ „Исторіи сената въ правленіе В. Т. С. и кабинета“ (Ученыя Записки Императ. Юрьевскаго Университета, 1893 - 1894 г.) Филипповъ указываетъ и на нѣкоторыя другія причины этого явленія, намѣченныя нами вмѣстѣ съ потребностью въ высшемъ законодательномъ учрежденіи въ XVIII в. въ общихъ чертахъ въ I томѣ этого нашего изслѣдованія, 512—516 стр., (см. ниже).
[3]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 63.

лагалъ Петру учредить по образцу этого шведскаго совѣта одну коллегію, высшую надъ всѣми другими коллегіями и ввѣрить ей верховный надзоръ за правильнымъ ходомъ дѣлъ въ остальныхъ. Чрезъ эту дирекціонсъ-коллегію, которую Люберасъ называетъ еще реляціонною коллегіей и референдатомъ, должны были идти распоряженія изъ царскаго кабинета или тайнаго совѣта ко всѣмъ губернаторамъ или коллегіямъ. Въ ней же должны были рѣшаться жалобы на другія коллегіи и она же наблюдала за скоростью исполненія ими дѣлъ. Такимъ образомъ, дирекціонсъ-коллегіи предназначалась Люберасомъ роль верховнаго учрежденія, контролирующаго весь ходъ дѣлъ въ остальныхъ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденіяхъ. Надъ этой дирекціонсъ-коллегіей Люберасъ ставитъ кабинетъ или Тайный совѣтъ, гдѣ составлялись бы новыя постановленія и разсматривались важнѣйшія административныя дѣла [1]). Къ дирекціонсъ-коллегіи, слѣдовательно, должна была перейти часть обязанностей сената, которымъ Петръ былъ сильно недоволенъ въ то время, когда баронъ Люберасъ представилъ ему свой проэктъ (1718—1719 г.). Образовать особое „дирекціонное учрежденіе", кромѣ сената, предлагали Петру и неизвѣстный авторъ записки о коллегіяхъ и иностранецъ *Фикъ*. Первый называетъ „высокій сенатъ юстицъ-коллегіумомъ" и видитъ въ немъ лишь высшую судебную инстанцію въ государствѣ. „Канцелярный же коллегіумъ или великая канцелярія, въ которой великій канцлеръ правительствуетъ" завѣдуетъ иностранными дѣлами и, кромѣ того, служитъ посредницей между государемъ и высшими правительственными учрежденіями и лицами Фикъ находитъ невозможнымъ, чтобы „въ обширной русской монархіи единственная сенатская или оберъ-коллегія могла всѣмъ завѣды-

---

[1]) Милюковъ, назв. сочиненіе, 585 стр., Берендтсъ: „Баронъ Люберасъ и его записка объ устройствѣ коллегій въ Россіи", Спб. 1891, 18–19 стр.

вать и все, что стекается въ нее изъ всѣхъ коллегій и канцелярій всего государства, достаточно взвѣсить, разрѣшить и своевременно исполнить". Поэтому Фикъ предлагаетъ раздѣлить сенатъ на двѣ „высшихъ инстанціи или General-Directoria" 1) юстиціи и полиціи и 2) финансовъ. Эти двѣ части сената вмѣстѣ съ синодомъ и тайнымъ совѣтомъ иностранныхъ дѣлъ будутъ составлять цѣлую систему высшихъ правительственныхъ мѣстъ, между которыми должно распредѣляться завѣдываніе коллегіями и канцеляріями. Коллегія иностранныхъ дѣлъ подчиняется тайному совѣту иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская коллегія зависятъ отъ соотвѣтственныхъ высшихъ инстанцій [1]). Фикъ подробно перечисляетъ всѣ предметы, которые должны взойти въ компетентность „генералъ-юстицъ и—полицей-директоріи и генералъ-финанцъ—директоріума", въ которые вносятся, между прочимъ, и всѣ вопросы объ измѣненіяхъ законовъ, гражданскихъ и церковныхъ, новыхъ податяхъ въ имперіи, разнаго рода пожалованіяхъ, помилованіи преступниковъ и проч. Наконецъ, мысль объ образованіи высшаго правительственнаго учрежденія была высказана и однимъ изъ русскихъ дѣятелей царствованія Петра I, архангелогородскимъ губернаторомъ, *Курбатовымъ.* Послѣдній предлагалъ образовать „главнѣйшее правленіе имянованіемъ или кабинетъ—коллегіумъ или архиканцеляріи имперіи". Это высшее учрежденіе подъ предсѣдательствомъ самого государя должно было слѣдить за тѣмъ, чтобы во всѣхъ коллегіяхъ было „крѣпчайшее правленіе и страхъ" и соблюдалась въ дѣлахъ „незыблемая правда". Чрезъ тотъ же кабинетъ—коллегіумъ государь долженъ былъ узнавать обо всемъ, что ни происходило въ государствѣ. Но, кромѣ этого контроля надъ всѣмъ управленіемъ, Курбатовъ поручаетъ проэктируемому учрежденію

---

[1]) Милюковъ, назв. сочиненіе, 673—676 стр.

законодательную функцію, а также важнѣйшія административныя (финансовыя и военныя) и даже судебныя дѣла. Кабинетъ-коллегіумъ долженъ былъ составить новый статутъ правъ россійскихъ съ разныхъ европейскихъ статутовъ, уложенія и новоуказныхъ статей, хранить всѣ свѣдѣнія о состояніи арміи, флота, объ окладномъ приходѣ и наличности, рѣшать всѣ дѣла, переносимыя изъ коллегій и канцелярій, принимать челобитья и доношенія, производить слѣдствія по слову и дѣлу и проч. [1]).

Всѣ эти проэкты, представляемые Петру со всѣхъ сторонъ, наглядно свидѣтельствуютъ о томъ, что онъ самъ и его нѣкоторые помощники хорошо сознавали необходимость высшаго учрежденія въ государствѣ помимо сената, которому пришлось бы въ случаѣ осуществленія какого-либо изъ этихъ проэктовъ занять уже второстепенное, подчиненное мѣсто въ управленіи. На это предположеніе наводитъ невольно, кромѣ изученія проэктовъ Любераса, Фика и др., и сама административная практика времени Петра I. Мы уже упоминали о томъ, что съ образованіемъ сената (въ 1711 г.) такъ называемая Ближняя канцелярія не исчезла совершенно, хотя ея компетентность и значительно сократилась [2]). Затѣмъ при первоначальномъ образованіи сената нѣкоторые президенты коллегій (иностранной, адмиралтейской и военной) и др. не вошли сразу въ составъ сената, а когда въ 1818 г. были включены въ него, то не стояли съ нимъ рядомъ и тоже писали къ нему вмѣстѣ съ президентомъ Ближней канцеляріи и другими сановниками „указомъ царскаго величества“ [3]). Потомъ (въ 1722 г.) президенты упомянутыхъ первыхъ трехъ коллегій вмѣстѣ съ президентомъ бергъ-коллегіи были оставлены въ составѣ сената, между тѣмъ какъ всѣ остальныя

---

[1]) Милюковъ, назв. сочиненіе, ibidem, [2]) Токаревъ, 73—74 стр. [3]) Милюковъ, ibidem, 412- 413 стр. (примѣчаніе).

коллегіи получили своихъ особыхъ президентовъ, которые поэтому сдѣлались болѣе независимыми отъ сената. Но и это присутствіе въ сенатѣ президентовъ иностранной и обѣихъ военныхъ коллегій означало только, по словамъ Петровскаго, отличіе этихъ коллегій отъ остальныхъ, которое послѣ Петра I разрослось въ обособленіе, неподчиненіе сенату и даже равенство съ нимъ [1]). Съ 1722-го же года былъ введенъ въ составъ сената новой элементъ—генералъ-прокуроръ, который долженъ былъ надзирать надъ всею дѣятельностью самаго сената.

Всѣ эти, приведенные нами, соображенія и факты приводятъ къ заключенію, что идея о высшемъ учрежденіи съ правомъ законодательства, высшей администраціи и контроля надъ всѣмъ управленіемъ возникла съ самаго начала XVIII ст. при Петрѣ I и продолжала существовать въ теченіе всего его царствованія. Эта потребность въ „высшей инстанціи“ въ центральномъ управленіи, высшемъ учрежденіи для обсужденія и рѣшенія важнѣйшихъ правительственныхъ дѣлъ была удовлетворена, не безъ участія Фика [2]), при первомъ же преемникѣ Петра Великаго—Екатеринѣ I, когда былъ образованъ первый и самый опасный соперникъ сената въ управленіи—Верховный Тайный Совѣтъ. Послѣдній былъ учрежденъ, по словамъ указа 8 февр. 1726 г., *„для внѣшнихъ и внутреннихъ важныхъ государственныхъ дѣлъ“* изъ первыхъ сенаторовъ, дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ. Указъ мотивируетъ выдѣленіе ихъ изъ сената въ особое высшее надъ нимъ учрежденіе тѣмъ соображеніемъ, что для нихъ „кромѣ сенатскаго правленія есть немалый трудъ въ томъ, что они часто имѣютъ по должности своей, яко первые министры, тайные совѣты о политическихъ и другихъ

---

[1]) Петровскій: „О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго“, 58 стр. [2]) Милюковъ, ibidem, 677—679 стр.

важныхъ государственныхъ дѣлахъ. Изъ нихъ же засѣдаютъ нѣкоторые президентами въ первыхъ коллегіяхъ [1]), отчего въ первомъ и весьма нужномъ дѣлѣ, въ тайномъ совѣтѣ немалое имъ чинится помѣшательство, да и въ сенатѣ въ дѣлахъ остановка и продолженіе оттого, что за многодѣльствомъ не могутъ вскорѣ чинить резолюціи и на государственныя внутреннія дѣла" [2]). Указъ, слѣдовательно, ясно выдѣляетъ изъ компетентности сената и поручаетъ новому учрежденію— Верховному Тайному Совѣту политическія и другія „важныя государственныя дѣла", которыми не могъ заниматься самъ сенатъ, обремененный массою разнаго рода текущихъ „государственныхъ внутреннихъ дѣлъ". „Тайные совѣты" объ этихъ „важныхъ государственныхъ дѣлахъ" вручаются теперь въ формѣ особаго высшаго надъ сенатомъ учрежденія важнѣйшимъ же членамъ сената, которые и при дѣятельности его при Петрѣ I сохраняли самостоятельное, независимое отъ сената положеніе въ управленіи. Это были „первые сенаторы", — президенты первыхъ трехъ коллегій, — князь Меньшиковъ, графъ и адмиралъ Апраксинъ и графъ и канцлеръ Головкинъ. Къ нимъ присоединяются потомъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ нѣсколько другихъ лицъ, занимавшихъ важныя административныя должности [3]) или же имѣвшихъ особое значеніе въ обществѣ. То были: баронъ Остерманъ, графъ Толстой и князь Д. М. Голицынъ. Въ „Мнѣніи не въ указъ о новомъ учрежденномъ тайномъ совѣтѣ", поданномъ вскорѣ членами совѣта императрицѣ и утвержденномъ ею, указывается на близкое и непосредственное отношеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта къ верховной власти, въ какомъ не могъ стоять къ ней сенатъ, какъ вслѣдствіе многочисленнаго своего состава, такъ и занятій текущими

---

[1]) Здѣсь разумѣются, конечно, коллегіи иностранныхъ дѣлъ, адмиралтейская и военная, [2]) П. С. З., VII, № 4830, [3]) Филипповъ, назв. сочиненіе, 1 книга Учен. Записокъ Юрьевскаго Университета, 19 стр.

административными дѣлами. Верховный Тайный Совѣтъ названъ въ „Мнѣніи“ не „особливымъ коллегіумомъ, понеже Е В. въ Тайномъ Совѣтѣ первое президенство *сама* управляетъ и онъ Е. В. токмо ко облегченію въ тяжкомъ Ея правительства бремени служитъ“. „Мнѣніе не указъ“ опредѣляетъ точно и тѣ „важныя государственныя дѣла“, для разсмотрѣнія и рѣшенія которыхъ онъ учрежденъ. Это—законодательныя дѣла, „которыя до Е. И. В. собственнаго рѣшенія касаются (напр., опредѣленіе новыхъ податей и образованіе новыхъ учрежденій) и дѣла внѣшнія“ [1]). При Петрѣ II, когда дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта достигла высшаго развитія, онъ занимался и разсмотрѣніемъ такихъ „новыхъ и важныхъ“ правительственныхъ дѣлъ, какъ: 1) „начатіе какой-либо войны, 2) моръ, 3)какое замѣшаніе или какіе нечаянные новые припадки. О зломъ умышленіи на здоровье Е. И. В., измѣнѣ и бунтахъ“ должны были немедленно доставляться въ Верховный Тайный Совѣтъ свѣдѣнія изъ всѣхъ губерній и провинцій [2]).

При Аннѣ Ивановнѣ Верховный Тайный Совѣтъ исчезаетъ, но вскорѣ [3]) замѣняется однороднымъ съ нимъ высшимъ же учрежденіемъ—*Кабинетомъ*, который также образуется „для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, собственному Е. И. В всемилостивѣйшему рѣшенію подлежащихъ“ [4]). Въ Кабинетѣ при Аннѣ Ивановнѣ, какъ и Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, были сосредоточены всѣ важнѣйшія государственныя дѣла [5]) (законодательныя и административныя); изъ него посылались именные указы се-

---

[1]) Протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта, С. Р. И. О., LV, № 41, 43.
[2]) I. П. С. З. № 5078, С. Р. И. О., LXIII, № 244 (приложеніе) и 261, [3]) См. доказательства возникновенія кабинета съ первыхъ же дней самодержавнаго правленія Анны Ивановны въ I т. нашего изслѣдованія: „Госуд. совѣтъ въ Россіи“, 610—611 стр., [4]) П. С. З. VIII, № 5871, [5]) О дѣятельности Кабинета, какъ и Верховнаго Тайнаго Совѣта, см. ниже.

нату и другимъ присутственнымъ мѣстамъ [1]). По словамъ Миниха, (отца) Кабинетъ былъ образованъ съ тою цѣлью, чтобы „наполнить пустоту между верховною властью и сенатомъ“ [1]), —выраженіе, которое Минихъ употребляетъ въ своихъ „Запискахъ“, когда онъ хочетъ указать на законодательное, высшее правительственное значеніе того или другаго учрежденія въ русской имперіи. Сынъ Миниха называетъ Кабинетъ также тайнымъ совѣтомъ императрицы [3]). Манштейнъ, Бюшингъ и Германнъ замѣчаютъ, что Кабинетъ при Аннѣ Ивановнѣ учрежденъ вмѣсто упраздненнаго Верховнаго Тайнаго Совѣта: Кабинетъ былъ центромъ „главнаго правленія наиважнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ и безъ его согласія не могло быть рѣшено ничего и нигдѣ“ [4]). Сперанскій говоритъ, что „Кабинетъ, учрежденный 10 ноября 1731 г. вмѣсто Верховнаго Тайнаго Совѣта, вступилъ во всѣ почти права его и сохранилъ ихъ до 1741 г.“ [5]). И на самомъ дѣлѣ въ царствованіе Ивана Антоновича Кабинетъ не только не потерялъ своего высшаго правительственнаго авторитета въ дѣлахъ правленія, но еще болѣе увеличилъ его. Кабинетъ назывался теперь прямо „консиліями Е. И. В.“, сталъ государственнымъ совѣтомъ въ имперіи, почему ему принадлежало право изданія новыхъ законовъ и разъясненія смысла старыхъ [6]). Паденіе кабинета при Елизаветѣ Петровнѣ вызвало появленіе *Конференціи*, образованной сначала для обсужденія „важныхъ иностранныхъ дѣлъ“ [7]). Но затѣмъ (съ 1757 г.) въ нее стали входить и многія другія „весьма важныя“ государственныя дѣла [8]) и Конференція заняла опредѣленное, высшее положеніе въ управ-

---

[1]—[2]) Записки Миниха (отца), 44 стр., [3]) Записки Миниха (сына), 29 стр., [4]) „Записки Манштейна“, I, 57 стр., Büsching: „Magasin fur die neue Historie und Geografie“, 1 Theil, 21 s., Herrmann: „Geschiechte d. russ. Staates“, IV, 551 s.; [5]) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ“, 28 стр., [6]) Пестовъ: „Императорскій Кабинетъ съ 17 окт. 1740 по 25 ноября 1741 г.“ (Архивъ Министерства Юстиціи, II, 5—6, 18, 21—22, 28—40, 91, 96—97 стр.), [7]) П. С. З., XI, № 8480, [8]) См. ниже.

ленія сравнительно съ сенатомъ, синодомъ и другими учрежденіями [1]). Знакомъ такой высшей роли Конференціи въ государственномъ управленіи служитъ, между прочимъ, ея названіе „Конференціей при Дворѣ Е. И. В. [2]). Не даромъ также Минихъ видѣлъ въ ней учрежденіе, которое „пополняло пустоту между верховной властью и сенатомъ" [3]). Высшее надъ всѣми учрежденіями положеніе конференціи въ царствованіе Елизаветы Петровны признается двумя образованнѣйшими русскими государственными людьми XVIII в., графами С. Р. и А. Р. Воронцовыми. Первый изъ нихъ ставитъ Конференцію въ прямую непосредственную связь съ предшествовавшими совѣтами при русскихъ монархахъ, въ которыхъ также, какъ и въ Конференціи, обсуждались въ присутствіи государя или безъ него разныя политическія дѣла [4]). Графъ же А. Р. Воронцовъ называетъ Конференцію при Елизаветѣ Петровнѣ „постояннымъ совѣтомъ, обладавшимъ большою властью" [5]). Нужно замѣтить, что въ первую половину ея царствованія, когда Конференція собиралась рѣдко и занималась только иностранными дѣлами, канцлеръ Бестужевъ доказывалъ государынѣ (въ 1747 г.) необходимость, „какъ для облегченія Е. И. В. государственнаго правленія рѣшеніемъ спорныхъ въ сенатѣ и иныхъ коллегіяхъ случающихся дѣлъ, такъ и для пользы самодержавной имперіи сочинить кабинетъ изъ вѣрныхъ и надежныхъ подданныхъ" [6]). Бестужевымъ въ этомъ случаѣ, очевидно, руководило желаніе или преобразовать Конференцію, въ которой онъ былъ первымъ членомъ, въ высшее правительственное учрежденіе, гдѣ разсматривались бы важнѣйшія государственныя дѣла, или же создать новое установленіе съ дѣйствительнымъ правительственнымъ значеніемъ, которое замѣнило бы Кон-

---

[1]) См. ниже, [2]) П. С. З., XIV, 10, 621 №, [3]) Записки Миниха (отца), 90 с. [4]) Архивъ князя Воронцова, X, 397 стр., [5]) Русскій Архивъ, 1883, I, 241 и 248 стр. [6]) Соловьевъ, ibidem, XXII, 176—177 стр.

ференцію, непользовавшуюся сначала замѣтнымъ вліяніемъ на ходъ государственнаго управленія [1]). Проэктъ Бестужева не былъ осуществленъ даже и тогда, когда канцлеръ предложилъ императрицѣ немного позже (въ 1757 г.), въ виду предстоящей войны съ Пруссіей, образовать не кабинетъ, а тайный военный совѣтъ, „котораго должность и упражненіе генерально всю политическую систему въ себѣ заключать имѣютъ“ [2]). Елизавета Петровна опасалась, быть можетъ, возстановленія при образованіи одного изъ проэктируемыхъ Бестужевымъ высшихъ учрежденій Кабинета Анны Ивановны, когда ей такъ много пришлось претерпѣть отъ произвола кабинетъ-министровъ (Бирона и др.), и поэтому ограничилась повелѣніемъ собираться уже существующей Конференціи „для произведенія съ лучшимъ успѣхомъ и порядкомъ *весьма важныхъ дѣлъ* и для скорѣйшаго исполненія ея повелѣній“ [3]). Съ этого времени Конференція становится первенствующимъ учрежденіемъ въ государствѣ и сохраняетъ свои правительственныя права до конца царствованія Елизаветы Петровны.

Петръ III при своемъ восшествіи на престолъ заявилъ, что онъ самъ будетъ управлять всѣми государственными дѣлами и что поэтому „отнынѣ никакого особливаго совѣта или конференціи не будетъ, а всѣ дѣла въ своихъ коллегіяхъ отправляться имѣютъ“, куда они и были переданы изъ Конференціи [4]). Но противъ упраздненія Конференціи возсталъ канцлеръ графъ Воронцовъ, который, ссылаясь на особое критическое положеніе дѣлъ въ Европѣ, убѣждалъ государя или сохранить прежнюю Конференцію Елизаветы Петровны или же „учредить какой-либо подобный тому совѣтъ“, который явится „единымъ мѣстомъ всего сопряженія главныхъ дѣлъ“. Съ образованіемъ совѣта, замѣчалъ Воронцовъ, „для государя

---

[1]) Соловьевъ, ibidem, XXII, 176—177 стр., [2]) Соловьевъ, XXIV, 26 стр. [3]) Соловьевъ, ibidem, 27 стр., [4]) П. С. З., XV, № 11, 418.

меньше будетъ затрудненія и несравненно больше способа и времени" управлять всѣмъ государствомъ. Воронцовъ обращаетъ вниманіе еще на то, что тѣми важными политическими дѣлами, которыя войдутъ въ вѣдомство новаго совѣта, не могутъ завѣдывать ни сенатъ, ни первыя три коллегіи: „во первыхъ, секретъ подверженъ во многихъ рукахъ великой опасности, а дѣла промедленію, а притомъ и то легко случиться можетъ, что между разными мѣстами произойдутъ отъ неясности разныя мнѣнія, отъ того несогласія, а отъ несогласія разные доклады государю". Воронцовъ замѣчаетъ также, что отъ учрежденія совѣта „ни сенатъ, ниже которая коллегія немало силы своея не теряютъ": принятыя Конференціей рѣшенія будутъ согласны съ системой управленія, „а также ихъ исполненіе всегда тѣмъ же присутственнымъ мѣстамъ принадлежать будетъ" [1]). Изъ этого доклада Воронцова Петру III видно, что рѣчь шла объ образованіи высшаго учрежденія въ имперіи, въ компетентность котораго входило бы рѣшеніе важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ. По отношенію къ этому совѣту сенатъ и коллегіи были только исполнительными органами. Воронцовъ думалъ, что проэктируемый имъ совѣтъ уничтожитъ смѣшеніе дѣлъ въ государственномъ управленіи, вмѣсто котораго установятся извѣстный порядокъ и система въ управленіи. Таже цѣль преслѣдовалась и, оставшимся отъ времени Петра III, „Планомъ и росписаніемъ вновь при дворѣ имѣющаго быть совѣта съ назначеніемъ, кому быть министромъ и кому статсъ-секретаремъ". По этому „Плану" совѣтъ раздѣлялся на четыре департамента: 1) военныхъ дѣлъ, 2) морскихъ, 3) внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и 4) внѣшнихъ дѣлъ. Во главѣ каждаго департамента стояли статсъ-секретари, которые должны бы-

---

[1]) Докладъ графа М. Л. Воронцова Петру III, Архивъ князя Воронцова, XXV, 251 стр.

ли жить во дворцѣ. Въ члены совѣта (ministres assistants), въ которомъ предсѣдательствовалъ самъ государь, назначались наиболѣе влiятельныя въ государствѣ лица, причемъ число ихъ было больше, нежели въ проэктѣ Воронцова. Планъ помѣченъ въ оригиналѣ „несостоявшимся", такъ какъ и на самомъ дѣлѣ при дѣйствительномъ образованiи совѣта при Петрѣ III онъ не былъ раздѣленъ на департаменты. Но за то въ совѣтъ взошло подъ предсѣдательствомъ императора большинство высшихъ сановниковъ имперiи, обозначенныхъ въ планѣ [1]). Не смотря на нѣкоторое различiе въ составѣ совѣта по „Плану" и конференцiи по проэкту Воронцова [2]), въ обоихъ случаяхъ разумѣлось одно и тоже высшее учрежденiе для важныхъ государственныхъ дѣлъ—совѣтъ. Въ этомъ можно убѣдиться изъ дальнѣйшаго хода проэкта. Петръ III не только согласился „оставить въ прежней силѣ и основанiи конференцiю, учрежденную при Елизаветѣ Петровнѣ *для отправленiя важнѣйшихъ государственныхъ и тайныхъ дѣлъ*", но повелѣлъ „точнѣе предписать ея важную должность и упражненiе". Эта „главная и первая ея должность" должна была заключаться въ управленiи политическими дѣлами и въ разрѣшенiи, связанныхъ съ ними, вопросовъ внутренняго управленiя. Конференцiя, при которой была образована канцелярiя, посылала указы тремъ первымъ коллегiямъ, которыя должны были докладывать ей обо всѣхъ важныхъ дѣлахъ. Конференцiя поставлена надъ сенатомъ, который былъ

---

[1]) Дѣла Московскаго Архива Иностранныхъ Дѣлъ, 3-я связка (Объ образованiи разныхъ госуд. учрежденiй). [2]) По плану членами совѣта были назначены: императоръ, какъ предсѣдатель, оба Гольштинскихъ принца, графъ Минихъ, князь Трубецкой, Вильбуа, Панинъ, Куракинъ, Нарышкинъ и гетманъ; изъ числа этихъ лицъ не попали въ совѣтъ только послѣднiя четыре лица. Ихъ нѣтъ и въ числѣ назначенныхъ конференцъ-министрами, куда прибавлены: графъ Шуваловъ, князь Голицынъ, генералъ графъ Воронцовъ и Неплюевъ. А въ совѣтъ, образованный 20 мая 1762 г., введены, кромѣ упомянутыхъ въ планѣ лицъ, князь Волконскiй и генералъ-поручикъ Мельгуновъ. Слѣдовательно, при образованiи совѣта имѣлись въ виду и планъ, и проэктъ.

обязанъ наблюдать за „сохраненіемъ силы законовъ, нелицепріятнымъ отправленіемъ правосудія", и точнымъ исполненіемъ законовъ всѣми коллегіями и другими учрежденіями. Отъ сената отнято право толкованія законовъ въ сомнительныхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣло должно было представляться съ мнѣніемъ сената на Высочайшее утвержденіе. На высшее положеніе Конференціи сравнительно съ сенатомъ указываетъ еще и то, что ей предоставлено право посылать во всѣ мѣста рескрипты и ея резолюціи приравниваются къ Высочайшимъ повелѣніямъ [1]). Дѣйствительное образованіе совѣта при Петрѣ III сходно съ этимъ проэктомъ манифеста объ учрежденіи Конференціи или Совѣта. Цѣль его созданія заключалась въ томъ, чтобы „намѣренія, принятыя къ пользѣ и славѣ имперіи и благополучію вѣрныхъ подданныхъ, наилучше и скорѣйше въ дѣйство произведены быть могли" [2]). Въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію совѣта, различались важнѣйшія, которыя подписывались самимъ императоромъ, и обыкновенныя, для которыхъ требовалась подпись только однихъ членовъ совѣта [3]). Сенатъ былъ лишенъ права издавать безъ Высочайшей аппробаціи указы, „кои въ нѣкоторый законъ или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ" [4]). Сенатъ же пересталъ быть высшей инстанціей по отношенію къ тремъ первымъ коллегіямъ, которыя должны были докладывать обо всѣхъ дѣлахъ совѣту, „а онъ посылать ему указы" [5]). Согласно проэкту манифеста и указу объ образованіи совѣта всѣми дѣлами по его канцеляріи завѣдывалъ тайный секретарь Волковъ [6]). Между обоими изложенными нами проэктами, планомъ и дѣйствительнымъ образованіемъ совѣта при Петрѣ III есть еще одна общая черта: во всѣхъ

[1]) Даневскій: „Исторія образованія государственнаго совѣта въ Россіи", 1859, приложеніе, 6—9 стр., [2]) Записки Миниха (отца), 94 стр., Соловьевъ, XXV, 9 с. [3]—[6]) П. С. З. XV, №№ 11,538, 11,558, 11,452, 11,458, 11,467, 11,468, 11,470, 11476, 11,480 и 11552.



нихъ это новое высшее учрежденіе въ центральномъ управленіи называется *совѣтомъ*. Это послѣднее только названіе примѣняется впослѣдствіи ко всѣмъ учрежденіямъ съ функціями законодательства и высшей администраціи. Самый же фактъ появленія нѣсколькихъ проэктовъ объ образованіи совѣта въ кратковременное царствованіе Петра III, при которомъ успѣло послѣдовать и самое его учрежденіе, доказываетъ ясно, что въ это время начала сильно ощущаться давно сознаваемая потребность въ такомъ верховномъ установленіи для важнѣйшихъ дѣлъ правленія.

Таже потребность сказывается на первыхъ же порахъ царствованія Екатерины II, при которой, наконецъ, возникаетъ постоянный совѣтъ. Въ докладѣ государынѣ графа Н. И. Панина о реформѣ высшаго управленія, который былъ представленъ имъ по повелѣнію Екатерины вскорѣ по восшествіи ея на престолъ, Панинъ доказываетъ весь вредъ верховнаго исключительнаго положенія сената въ управленіи, которое онъ занялъ при Елизаветѣ Петровнѣ. По мнѣнію Панина, сенатъ „подъ государевой державною властью не можетъ имѣть права законодавца, а управляетъ по предписаннымъ законамъ и правиламъ. Его первое правило наблюдать теченіе дѣлъ и производить ему принадлежащія по силѣ выданныхъ законовъ и указовъ на каждое судебное мѣсто“. Сенатъ же „часто опредѣляетъ и рѣшитъ вредныя дѣла по законамъ, разновременно изданнымъ, часто не соображая, что по перемѣнамъ положенія въ государствѣ и по приключающимся обстоятельствамъ одно другому иногда можетъ дѣлать подрывы“. Неизбѣжнымъ слѣдствіемъ сохраненія такого положенія сената въ управленіи, по словамъ Панина, будетъ то, что „не только сенатъ выйдетъ изъ своихъ границъ, но и теченіе дѣлъ въ правленіи государства часто будетъ останавливаться и вмѣсто скорыхъ резолюцій будутъ нескончаемые разсужденія и споры о новыхъ зако-

нахъ". Въ виду достиженія „общей пользы и дѣйствительнаго успѣха" въ дѣлахъ сенатъ, коллегіи и приказы „должны обращаться въ границахъ собственныхъ законовъ, обязаны разсудить каждое дѣло по силѣ указовъ, а сомнительное изъ того взнесть въ докладъ". Доказавши такъ, что сенатъ вмѣстѣ съ коллегіями только—административныя мѣста, Панинъ предлагаетъ образованіе особаго „верховнаго мѣста *лежислаціи или законоданія*, изъ котораго, яко отъ единаго мѣста, истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющее". Въ проэктѣ „Устава Верховному Правительству", представленномъ Панинымъ вмѣстѣ съ докладомъ Екатеринѣ II, это новое „верховное мѣсто" называется „императорскимъ совѣтомъ"; здѣсь же указано точно на его первенствующую роль въ управленіи, составъ и компетентность. „Все установленіе сего императорскаго совѣта, говорится здѣсь, инаго намѣренія имѣть не можетъ и не должно, какъ только то, чтобы средствомъ онаго самъ государь могъ объять всѣ части государственныя подъ свое монаршее попеченіе для удобнѣйшаго въ пользу общую *законодательства*, слѣдовательно для поданія совершенной силы дѣйствію его самодержавной власти" (§ 6). Въ томъ же „Уставѣ" совѣтъ названъ мѣстомъ, гдѣ государь „трудится на пользу имперіи" и гдѣ всѣ дѣла, доходящія до верховной власти, „распредѣляются по департаментамъ совѣта, разсматриваются, вырабатываются и приводятся въ ясность" и только послѣ этой предварительной работы предлагаются въ совѣтѣ на обсужденіе государыни. Исполненіе рѣшеній совѣта возлагается на предсѣдателей отдѣльныхъ его департаментовъ, которые принимаютъ самое дѣятельное участіе въ заготовленіи всѣхъ законопроэктовъ. Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ императрицы изъ шести членовъ, въ числѣ которыхъ находятся „штацкіе министры": иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ, военныхъ и морскихъ, хотя министры могутъ быть и

не изъ числа членовъ совѣта. „И въ такомъ случаѣ, замѣчаетъ Панинъ, предписанное ихъ число шести, не включая сихъ министровъ, состоять имѣетъ“ (1—3 и 5 §§). Каждый изъ четырехъ департаментовъ совѣта, на которые онъ подраздѣляется, имѣетъ своего предсѣдателя изъ числа членовъ же совѣта. Въ компетентность совѣта входятъ „всѣ дѣла, принадлежащія по уставамъ государственнымъ и по существу самодержавной власти государя, вносимые не въ присутствіи сената доклады, мнѣнія, проэкты, всякія справедливыя просьбы, точное свѣдѣніе всѣхъ разныхъ частей, составляющихъ государство и его пользу, словомъ все то, что служить можетъ къ собственному самодержавнаго государя попеченію о приращеніи и исправленіи государственномъ“ (4 §)[1].

Въ мнѣніяхъ разныхъ лицъ, которымъ докладъ Панина вмѣстѣ съ проэктомъ образованія совѣта былъ отданъ государыней на предварительное обсужденіе, мы также находимъ одинаковые взгляды на необходимость созданія надъ сенатомъ высшаго учрежденія въ имперіи—совѣта. Такъ авторъ „Замѣчаній“ на проэктъ манифеста объ его образованіи думаетъ, что новый совѣтъ долженъ быть выше сената и всѣхъ другихъ учрежденій въ государствѣ. Изъ вѣдомства сената должны изъяты и переданы совѣту иностранныя дѣла, „которыя никогда въ немъ не были“. Отъ сената отнимается право пополнять пробѣлы въ законодательствѣ: въ случаѣ отсутствія узаконеній сенатъ могъ только вмѣстѣ съ собранными имъ коллегіями „принять резолюцію и сообщить ее къ сочиняемому новому уложенію“ въ совѣтѣ. Послѣдній, наконецъ, является еще высшей административной и судебной инстанціей по отношенію къ сенату: недовольные рѣшеніемъ общаго собранія сената могли апеллировать въ совѣтъ, который принималъ и жалобы на рѣшенія сенатомъ судебныхъ

[1]) Докладъ Панина Екатеринѣ II, Русскій Архивъ, 1871, IX, Сбор. Рус. Истор. Общества, VII, 202—209 стр.

дѣлъ [1]). Авторъ: „Доклада Екатеринѣ II объ учрежденіи совѣта“ обращаетъ особенное вниманіе на законодательную его функцію. Признавая пользу и нужду въ учрежденіи совѣта, который бы служилъ къ облегченію трудовъ императрицы, авторъ „Доклада“ видитъ главную цѣль этого учрежденія „въ исправленіи законовъ (установленіи новыхъ и непремѣнныхъ, при соблюденіи самодержавной власти, въ случаѣ преемничества престола) и истребленіи всѣхъ понынѣ въ правительствѣ усмотрѣнныхъ недостатковъ“. При помощи такого совѣта сама государыня можетъ „обратить главное свое попеченіе на исправленіе законовъ, справедливое признаніе заслугъ и преступленій, на общую государственную экономію и народное благоденствіе“ [2]).

Намѣренію Панина образовать государственный совѣтъ въ Россіи сочувствовалъ и одинъ изъ его друзей и образованнѣйшихъ людей, графъ С. Р. Воронцовъ, бывшій при воцареніи Екатерины II посланникомъ въ Англіи. Въ письмѣ къ Панину Воронцовъ замѣчаетъ, что совѣтъ въ Россіи необходимъ, какъ высшее учрежденіе, гдѣ должны разсматриваться важнѣйшія внутреннія и внѣшнія государственныя дѣла: такимъ путемъ будетъ устранена возможность ошибокъ со стороны представителей высшей администраціи [3]). Но и сама Екатерина II хорошо сознавала потребность въ такомъ высшемъ учрежденіи для русскаго государства. Поэтому она рѣшилась послѣ нѣкоторыхъ колебаній послѣдовать совѣту Панина. На основаніи его проэкта былъ составленъ и подписанъ Екатериной „Манифестъ объ учрежденіи императорскаго совѣта“ [4]), но потомъ вслѣдствіе нѣкоторыхъ обстоя-

[1]) С. Р. И. О., VII, 217—221 стр., [2]) Архивъ князя Воронцова, XXVI, 1—6 стр. [3]) Русскій Архивъ, 1874, II, 291—297 с., [4]) Въ этомъ манифестѣ (С. Р. И. О., VII, 206—217 с.) интересна ссылка на другой „Обстоятельный манифестъ о возшествіи Е. И. В. на Всероссійскій престолъ“ (Бартеневъ: „XVIII вѣкъ“, 216—223 с.), откуда заимствуется данное тамъ Екатериной обѣщаніе *непоколебимо утвердить* форму и порядокъ, которыми подъ императ. самодержавною властью государство навсегда управляемо быть должно“: въ этихъ сло-

тельствъ [1]) онъ былъ надорванъ и актъ объ образованіи совѣта остался необнародованнымъ. Тѣмъ не менѣе мысль объ учрежденіи совѣта не была оставлена императрицей. Такъ еще въ то время, когда между сановниками шли всякіе толки по поводу проэкта графа Панина, Екатерина, какъ доносилъ своему двору австрійскій посланникъ графъ Мерси Аржанто, созываетъ (17 авг. 1762 г.) собраніе „большаго государственнаго совѣта". Немного позже, когда судьба проэкта Панина все еще не была рѣшена въ его пользу, Аржанто пишетъ (въ февралѣ 1763 г.) графу Кауницу: „сначала здѣсь (въ Петербургѣ) намѣрены были учредить для завѣдыванія внѣшними дѣлами государственный совѣтъ. Это предположеніе обсуждалось въ собраніи знатнѣйшихъ лицъ русской націи и по вопросамъ о назначеніи членовъ совѣта и способѣ созданія этого учрежденія между ними обнаружилось большое несогласіе, такъ что самое предположеніе будетъ совершенно оставлено, а дѣла останутся постарому, какъ прежде, въ рукахъ Панина". Такого же рода свѣдѣнія о рѣшеніи Екатерины II составить высшее учрежденіе, гдѣ нѣсколько „статсъ-секретарей докладывали бы ей каждый по своей отрасли и получали ея приказанія", сообщаетъ въ январѣ 1763 г. и прусскій посланникъ, гр. Сольмсъ [2]) который доноситъ своему двору и о неудачѣ плановъ Панина [3]) Однако, изъ реляцій того же Аржанто видно, что совѣтъ все-таки существовалъ фактически въ первые годы царствованія Екатерины. Въ окт. 1763 г. онъ пишетъ, что „на дняхъ рѣшено собираться два раза въ недѣлю государственному совѣту, въ составъ котораго вошли: графъ Бестужевъ, оберъ-гофмейстеръ Панинъ, вице канцлеръ князь Голицынъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ Неплюевъ. Аржанто упоминаетъ о созваніи совѣта по случаю кончины польскаго

вахъ выражается ясно намѣреніе императрицы образовать постоянное высшее учрежденіе въ имперіи.

[1]) См. ниже. [2]) С. Р. И. О., XXII, 20—21 стр. [3]) ibidem, 67 с.

короля [1]). Въ такомъ указываемомъ Аржанто составѣ изъ приближенныхъ къ Екатеринѣ II лицъ совѣтъ существовалъ фактически до образованія „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“ въ 1768 г. Собранія совѣта были періодическими и на нихъ обыкновенно обсуждались важнѣйшія дѣла управленія [2]). О собраніяхъ этого совѣта упоминаетъ, между прочимъ, графъ Панинъ въ письмѣ къ Екатеринѣ II наканунѣ открытія совѣта въ 1768 [3]). Но эти фактическія только, случайныя собранія совѣта, какъ видно, не удовлетворяли Екатерину, которая думала объ образованіи *постояннаго* государственнаго совѣта въ Россіи, какъ органически необходимаго въ ней высшаго учрежденія. Поэтому въ томъ же 1763 г., съ котораго начались эти фактическія собранія, Екатерина поручаетъ фельдмаршалу Миниху составить записку объ устройствѣ верховнаго управленія въ Россіи. Минихъ пишетъ свой: „Ebauche pour donner une idèe de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie“, гдѣ доказываетъ необходимость учрежденія въ Россіи государственнаго совѣта, который „наполнилъ бы пустоту между верховною властью и сенатомъ“. Минихъ находитъ недостаточными всѣ прежнія попытки восполненія этой „пустоты“ и только отъ Екатерины II ждетъ окончательнаго преобразованія высшаго русскаго управленія. „Благо государства требуетъ, говоритъ Минихъ, чтобы громадное разстояніе, существующее между высшею властью и властью сената, было восполнено учрежденіемъ совѣта.

---

[1]) Депеши гр. Мерси д' Аржанто (С. Р. И. О., XLVI стр., 38, 44, 337, 342, 345, 644 и 645). [2]) Соловьевъ, XXV, 182 с. Для доказательства всей необходимости въ государствѣ совѣта въ первые годы царствованія Екатерины II важенъ, отчасти тотъ, фактъ, отмѣченный проф. Чечулинымъ, что неучрежденный законодат. актомъ совѣтъ началъ свое существованіе въ томъ же составѣ въ видѣ особой коммиссіи, которой было поручено государыней пересмотрѣть указъ о вольности дворянства (Чечулинъ: „Проэктъ Императорскаго Совѣта въ первый годъ царствованія Екатерины II“, Ж. М. Н. П., 1894, 3 кн., 82—87 стр., [3]) Даневскій, приложеніе, 20—21 стр.

Этотъ совѣтъ долженъ состоять изъ многихъ лицъ, которые, находясь у государственнаго кормила, могли бы искусно направлять всѣ дѣла имперіи, облегчать этимъ трудъ Е. В. императрицы и избавлять ее отъ тягости входить въ подробности не особенно важныхъ дѣлъ". Всѣ государственныя дѣла должны были распредѣляться въ этомъ совѣтѣ между различными департаментами совѣта: иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ, финансовъ и торговли, военныхъ и морскихъ. Во главѣ каждаго изъ этихъ департаментовъ должны были стоять особыя лица, избранныя самой императрицей изъ числа способныхъ администраторовъ. Эти „пять лицъ и составляли бы совѣтъ Е. В., который представлялъ бы ей сущность дѣлъ и, руководясь мудрыми рѣшеніями государыни, изготовлялъ бы необходимые указы сенату и тѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, которыя не находятся въ прямой отъ него зависимости"[1]).

Сравнивая эту „Записку" Миниха объ учрежденіи въ Россіи государственнаго совѣта съ „Проэктомъ устава верховному правительству" Панина, можно найти въ нихъ нѣкоторое сходство, именно въ общей мысли о необходимости совѣта въ государствѣ, какъ высшаго законодательнаго учрежденія. Минихъ, какъ и Панинъ, раздѣляетъ совѣтъ на департаменты и во главѣ ихъ ставитъ особыхъ предсѣдателей. Далѣе этихъ чертъ не идетъ сходство между проэктомъ Панина и „Запиской" Миниха, которое можно объяснить тѣмъ, что Миниху, безъ сомнѣнія, былъ извѣстенъ проэктъ Панина, какъ и другимъ приближеннымъ лицамъ ко двору Екатерины. Конечно, въ этомъ случаѣ имѣло значеніе и то обстоятельство, что сама императрица внушила Миниху мысль о совѣтѣ, какъ верховномъ правительственномъ учрежденіи въ имперіи[2]). Но

---

[1]) Записки Миниха, предисловіе XVI—XVII с. и 95—99 стр., [2]) Чечулинъ, назв. статья, 80—81 стр. Чечулинъ, задавшійся цѣлью доказать полное отсутствіе въ проэктѣ Панина его намѣренія ограничить власть Екатерины II, ви-

что вмѣстѣ съ тѣмъ есть важное различіе между планомъ образованія совѣта въ проэктѣ Панина и запискѣ Миниха, это также можно видѣть при ближайшемъ изученіи другой *политической* стороны проэкта Панина, о которой будетъ идти рѣчь нѣсколько ниже. Здѣсь же достаточно замѣтить, что Миниху при составленіи его „Записки" была чужда всякая политическая тенденція, такъ какъ его совѣтъ былъ только чисто монархическимъ, законо совѣщательнымъ учрежденіемъ, который долженъ былъ при обсужденіи всѣхъ дѣлъ руководиться лишь „мудрыми рѣшеніями государыни". Эта мысль Миниха объ образованіи совѣта была осуществлена ею немного позже, вскорѣ послѣ созванія императрицей депутатовъ знаменитой „Коммиссіи о составленіи новаго уложенія" (1767 г.), которая должна была преобразовать весь тогдашній безпорядочный, общественный и политическій, строй русской имперіи на основаніи новыхъ, точныхъ и опредѣленныхъ законовъ. „Коммиссія" была обязана познакомить императрицу съ состояніемъ всей имперіи и раздѣлить съ ней трудъ по законодательству [1]), всѣ недостатки котораго сама Екатерина сознавала, по ея собственному признанію, также хорошо [2]), какъ и необходимость образованія спеціальнаго учрежденія для законодательныхъ дѣлъ. Въ виду этой пос-

---

дитъ въ „Запискѣ" Миниха поэтому только дубликатъ панинскаго проэкта. Общее же между ними, по его мнѣнію, заключается въ одинаково доказываемой обоими авторами идеѣ о необходимости государственнаго совѣта въ Россіи, который сама Екатерина II хотѣла образовать непремѣнно въ первый же годъ своего царствованія. Не отвергая возможности подобнаго совпаденія ея желанія съ планами Панина и его друзей, мы въ тоже время не видимъ никакого противорѣчія ему и въ томъ, что у Панина въ этомъ случаѣ могли быть и на самомъ дѣлѣ были особыя причины добиваться образованія совѣта въ русскомъ управленіи (см. ниже).

[1]) Соловьевъ, XXVII, 89 стр., [2]) Въ манифестѣ, изданномъ по поводу созванія коммиссіи, Екатерина жалуется на „великое помѣшательство въ судѣ и расправѣ, а слѣдовательно и правосудіи", которое составляетъ недостатокъ многихъ узаконеній, изданныхъ въ разное время, несовершенное „различіе между непремѣнными и временными законами и противорѣчіе ихъ существующимъ обычаямъ" (П. С. З., XVII, № 12,801).

лѣдней цѣли было очень важно, что „Коммиссія“ 1767 г. „подала Екатеринѣ свѣтъ и свѣдѣніе о всей имперіи, собрала всѣ части закона и разобрала ихъ по матеріямъ и болѣе того бы сдѣлала, ежели бы не началась турецкая война, когда депутаты коммиссіи были распущены“ [1]) Эта первая турецкая война и была внѣшнимъ поводомъ къ образованію совѣта въ 1768 году. „Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ“ сначала имѣлъ обычную форму чрезвычайныхъ собраній приближенныхъ къ императрицѣ лицъ, былъ какъ бы продолженіемъ фактическаго совѣта первыхъ годовъ ея царствованія, но затѣмъ вскорѣ „Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ“ получаетъ опредѣленное устройство и становится постояннымъ учрежденіемъ. Въ 1769 г. послѣдовалъ указъ объ учрежденіи Совѣта на время войны въ Высочайшемъ присутствіи „для разсужденія и бдѣнія, дабы ничего проронено не было, что служить можетъ къ оборонѣ и безопасности государства и дабы скорѣйшія сношенія установить между учрежденныхъ политическихъ и казенныхъ мѣстъ“ [2]). „Наказъ“ Совѣту, данный ему вскорѣ послѣ образованія, опредѣляетъ составъ совѣта и его компетентность. Въ Совѣтѣ засѣдаютъ подъ предсѣдательствомъ государыни важнѣйшіе сановники имперіи. Въ два департамента совѣта (для политическихъ и военныхъ дѣлъ) „входитъ все то, что касается до нынѣшней войны, какъ по политическимъ дѣламъ, такъ и военнымъ“. Сообразно двумъ этимъ главнымъ предметамъ дѣятельности Совѣта, въ немъ должны были составляться и „*внутреннія* государственныя распоряженія, какъ-то: 1) планъ войны, 2) планы операцій военныхъ, 3) сверхштатныя пропитанія, 4) сверхштатныя издержки, 5) сношенія съ производящими сіи положенія въ дѣйство департаментами, 6) проэкты, къ тому подлежащіе и 7) мирные договоры“. Рѣшенія совѣта предписано не-

---

[1]) Иконниковъ: „Правит. сенатъ въ царствованіе Екатерины II“ (Рус. Архивъ, 1818, I, 29—34 с., [2]) П. С. З. XVIII, № 13,232.

полнять „тѣмъ мѣстамъ, до которыхъ они принадлежатъ“ [1]). Изъ этого перечня круга дѣлъ, разсматриваемыхъ въ „Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ“, видно, что онъ съ самого начала сталъ законосовѣщательнымъ и высшимъ административнымъ учрежденіемъ по дѣламъ военнымъ, финансовымъ и иностраннымъ. Но затѣмъ, какъ и ранѣе въ Конференціи при Елизаветѣ Петровнѣ, въ Совѣтъ, какъ первенствующее правительственное учрежденіе въ государствѣ, начинаютъ стекаться всѣ дѣла внутренняго управленія, которыя находились въ тѣсной связи съ внѣшними дѣлами, какъ это можно видѣть изъ дѣятельности „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“ [2]).

Созданный Екатериной II, Совѣтъ существовалъ во все остальное время ея царствованія и остался подъ именемъ „Высочайшаго Совѣта“ и при ея преемникѣ, Павлѣ I, не смотря на явное стремленіе этого послѣдняго государя къ отмѣнѣ всѣхъ учрежденій Екатерины II. Павелъ Петровичъ долго жилъ вдали отъ всѣхъ дѣлъ правленія, къ которымъ мать его не допускала въ теченіе всего своего долговѣчнаго царствованія при всемъ видимомъ желаніи наслѣдника престола принять дѣятельное участіе въ ходѣ администраціи [3]). Поэтому было вполнѣ естественно, что при своемъ восшествіи на престолъ Павелъ I рѣшился взять въ свои руки управленіе главнѣйшими государственными дѣлами, принять мѣры къ тому, чтобы самому знать ходъ важнѣйшихъ административныхъ дѣлъ въ государствѣ. На это намѣреніе государя указываетъ его планъ государственныхъ реформъ, о которомъ даютъ понятіе собственноручныя записки Павла Петровича, составленныя имъ еще до своего восшествія на пре-

---

[1]) П. С. З. XVIII, № 13,232, [2]) См. ниже, [3]) Такъ, напр., Екатерина отклонила просьбу Павла Петровича участвовать въ занятіяхъ совѣта подъ тѣмъ предлогомъ, что она считаетъ неумѣстнымъ вступленіе его въ совѣтъ, въ которомъ „виды другихъ часто несогласны съ ея собственными“ (С. Р. И. О, XLII, 356 стр.).

столъ. По этому плану все центральное управленіе, за исключеніемъ судебныхъ дѣлъ, подчиненныхъ сенату, сосредоточивалось въ семи главныхъ департаментахъ, изъ которыхъ каждый поручался отдѣльному министру. При каждомъ изъ департаментовъ образуется особая канцелярія, которая завѣдуетъ дѣлами всего департамента. Всѣ семь ея отдѣленій составляли канцелярію государя, куда должны были поступать всѣ доклады министровъ и отсюда уже восходили къ государю, который объявлялъ свои рѣшенія черезъ туже канцелярію. Эта императорская канцелярія являлась, такимъ образомъ, настоящимъ центромъ всего управленія государствомъ. Государственный же совѣтъ долженъ былъ состоять изъ министровъ и вице-канцлеровъ тѣхъ департаментовъ, въ которыхъ полагались эти сановники, и служилъ единственно для облегченія сношеній между самими министрами и государемъ. „Совѣтъ, говорится въ „Запискахъ", мѣсто не законодательное; совѣту дѣлъ себѣ не присвоять, а разсматривать представленныя министромъ того департамента, какого рода дѣла, но съ повелѣнія государя". Министры должны были „переговаривать" о всѣхъ своихъ дѣлахъ „между собою въ совѣтѣ", который такимъ образомъ являлся бы кабинетомъ министровъ въ современномъ смыслѣ [1]). При своемъ восшествіи на престолъ Павелъ I обнаружилъ самую энергичную дѣятельность и вмѣшивался во всѣ дѣла государственнаго управленія. Но въ тоже время онъ самъ при ближайшемъ знакомствѣ съ правительственными дѣлами невольно сдѣлалъ отступленіе отъ своего плана, предполагалъ расширить кругъ вѣдомства екатерининскаго совѣта „въ разсужденіи множества важныхъ государственныхъ дѣлъ" [2]). Это намѣреніе Павла I не было осуществлено. Въ началѣ его царствованія совѣтъ

[1]) „Предначертанія Павла I о разныхъ государственныхъ должностяхъ" (Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 6). См. также С. Р. И. О., ХС., 1—2 стр.
[2]) Архивъ Гос. Совѣта, изд. Калачева, стр. 1—2, 15, 223—224 и 401 стр.

и на самомъ дѣлѣ обсуждалъ и рѣшалъ много важныхъ государственныхъ, законодательныхъ вопросовъ, но къ концу царствованія совѣту поручалась почти одна цензура иностранныхъ и русскихъ книгъ и только—нѣкоторыя законодательныя дѣла [1]).

Такъ потребность въ образованіи высшаго учрежденія въ русскомъ государственномъ управленіи для обсужденія и рѣшенія важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ (законодательныхъ и административныхъ) сказалась въ самомъ началѣ XVIII в. (при Петрѣ I) и вызвала къ жизни въ теченіе всего этого столѣтія цѣлый рядъ однородныхъ въ этомъ отношеніи учрежденій: Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ, Конференцію и Совѣты при Екатеринѣ II и Павлѣ I. Общую характерную черту исторіи всѣхъ этихъ высшихъ учрежденій составляетъ то, что каждое изъ нихъ немедленно является на смѣну другаго вслѣдствіе сознаваемой всѣми государями XVIII ст. этой потребности въ высшемъ правительственномъ установленіи въ Россіи. Въ качествѣ такихъ учрежденій для важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ всѣ они стоятъ *надъ* сенатомъ, не смотря на всѣ его стремленія сохранить по отношенію къ первымъ тремъ изъ нихъ свою первую роль въ государственномъ управленіи, какую онъ занялъ въ немъ при Петрѣ I.

Второй причиной, объясняющей неустойчивость русскаго центральнаго управленія въ XVIII столѣтіи, безпрерывную смѣну однихъ въ немъ учрежденій другими и непрекращающуюся борьбу съ ними сената, было то обстоятельство, что почти во всѣхъ нихъ послѣ Петра I и до появленія Совѣта 1768 г. при Екатеринѣ II выразилось стремленіе русской аристократіи захватить въ свои руки все управленіе государствомъ. Извѣстно, что Екатерина I была возведена на престолъ княземъ Меньшиковымъ съ его друзьями, предста-

---

[1]) См. ниже.

вителями новой худородной аристократіи, выслужившейся при Петрѣ I [1]). Ближайшимъ поводомъ къ учрежденію Верховнаго Тайнаго Совѣта было, по замѣчанію Милюкова, желаніе Меньшикова „уничтожить значеніе сената и генералъ-прокурора Ягужинскаго“. Въ этомъ случаѣ Меньшиковъ „только овладѣлъ идеей, уже существовавшей среди вельможъ вскорѣ послѣ смерти Петра I“ [2]) и нашедшей осуществленіе въ ихъ собраніяхъ по иностраннымъ дѣламъ въ маѣ, окт. и декабрѣ 1725 и январѣ 1726 года. О предполагаемомъ учрежденіи „Верховнаго Кабинета“ или Совѣта сообщаетъ въ маѣ 1725 г. Лефортъ [3]), а въ февралѣ 1726 г. онъ же подтверждаетъ, что проэктъ Верховнаго Тайнаго Совѣта давно былъ на разсмотрѣніи Меньшикова и его партіи. Лефортъ замѣчаетъ, что „этотъ совѣтъ долженъ быть *самымъ высшимъ въ имперіи* и отъ него должны зависѣть всевозможныя, какъ внутреннія, такъ и внѣшнія дѣла“ [4]). Особенно интересны донесенія о характерѣ этого проэктируемаго высшаго учрежденія французскаго посла Кампредона, который въ янв. 1726 г. пишетъ, что „большинство именитѣйшихъ русскихъ людей думаетъ о томъ, какъ бы ограничить деспотическую власть своей государыни, и что тѣ, которые разсчитываютъ забрать впослѣдствіи въ руки значительную долю власти, постараются учредить правленіе на подобіе англійскаго. Членами этого кабинета будутъ: князь Меньшиковъ, графъ Толстой, баронъ Шафировъ, кабинетъ-секретарь Макаровъ и князь В. Л Долгорукой. Въ этомъ совѣтѣ будутъ рѣшаться *самыя важныя дѣла*, и сенатъ съ коллегіями сдѣлаются лишь исполнителями того, что будетъ постановлено совѣтомъ кабинета“ [5]). Кампредонъ передаетъ, какъ слухъ, что „уже составленъ проэктъ новой формы правленія и посланъ къ главнокомандующему, князю

---

[1]) См. I. т. моего изслѣдованія, 528 стр. и сл. [2]) Милюковъ, ibidem, 677 стр., [3]—[4]) С. Р. И. О., III, 409, 415, 432, 441 стр. [5]) С. Р. И. О. LVIII, 247 стр.

Голицыну въ Украйну, откуда, вѣроятно, и послѣдуетъ первый ударъ" [1]). Кампредонъ раскрываетъ истинныя намѣренія князя Меньшикова и его партіи, когда говоритъ объ учрежденіи Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ о важномъ событіи: „подъ видомъ желанія укрѣпить власть и правительство царицы, которой недовольны вельможи, дворянство и духовенство [2]), это учрежденіе кладетъ новый камень того зданія, которое русскіе вельможи задумали воздвигнуть незамѣтно, т. е., усиленіе ихъ власти и ихъ настоящаго и будущаго широкаго участія въ управленіи дѣлами здѣшней страны" [3]). Въ томъ же донесеніи Кампредонъ такъ обрисовываетъ роль сената при новомъ учрежденіи. „Теперь, говоритъ онъ, каждый вопросъ проходитъ чрезъ сенатъ, состоящій изъ людей различныхъ мнѣній, которые дѣйствуютъ въ частныхъ своихъ видахъ и часто дѣлаютъ постановленія, несогласныя съ намѣреніями царицы. Исполненіе ея плановъ задерживается такимъ образомъ, да и другія дѣла, приходящіяся имъ не по вкусу, сенаторы умѣютъ тянуть подъ разными предлогами". Наконецъ, тотъ же Кампредонъ сообщаетъ и объ обстоятельствахъ, при которыхъ появился Верховный Тайный Совѣтъ, указываетъ на большіе раздоры и недовольство среди русскихъ вельможъ, изъ которыхъ знатные, родовитые начали мечтать о политической самостоятельности тотчасъ послѣ смерти Петра I. По словамъ Кампредона, „ловкій Толстой съумѣлъ извлечь существенную выгоду изъ этихъ явственныхъ признаковъ движенія, грозившаго большою опасностью для власти царицы и исключительнаго вліянія въ управленіи князя Меньшикова, и убѣдилъ послѣдняго принять мѣры для уничтоженія политическихъ плановъ старо-боярской партіи. Съ этою цѣлью Толстой предложилъ образовать Верховный Тайный Совѣтъ, гдѣ предсѣдательствовала бы сама царица,

---

[1]) С. Р. И. О., LXIV, 199—200 стр., [2]) С. Р. И. О., LVIII, 423 стр.,
[3]) С. Р. И. О., LXIV, 253—254.

а равноправными членами были бы главные вельможи обѣихъ партій". Въ такомъ видѣ совѣтъ одновременно долженъ укрѣпить власть государыни въ настоящемъ, предоставить виднымъ членамъ аристократіи участіе въ управленіи и ограничить произволъ князя Меньшикова, начавшій возбуждать ропотъ среди родовитой, старо-боярской партіи. Изъ среды послѣдней въ составъ Верховнаго Тайнаго Совѣта взошелъ наиболѣе вліятельный и могущественный членъ, извѣстный впослѣдствіи глава „верховниковъ", князь Д. М. Голицынъ. Опорой его власти въ Совѣтѣ должна была служить украинская армія подъ командою его брата, князя М. М. Голицына [1]). Такимъ образомъ, устройство Верховнаго Тайнаго Совѣта было той необходимой „уступкой со стороны князя Меньшикова и его сторонниковъ старо-боярской партіи, которая примирила ее съ воцареніемъ Екатерины" [2]). Поэтому Кампредонъ былъ правъ, когда онъ прямо называлъ учрежденіе Верховнаго Тайнаго Совѣта „первымъ шагомъ къ перемѣнѣ формы правленія въ смыслѣ ограниченія самодержавія въ пользу русскихъ вельможъ" [3]): въ Совѣтѣ участвовали, кромѣ князя Голицына, самые видные изъ нихъ: князь Меньшиковъ, графъ Апраксинъ, графъ Головкинъ, графъ Толстой и баронъ Остерманъ [4]).

Донесенія Кампредона хорошо выясняютъ тотъ фактъ, что послѣ смерти Петра I около престола было двѣ аристократическихъ партіи: старо-боярская, родовитая партія, въ средѣ которой еще были живы воспоминанія о когда-то принадлежавшемъ русскимъ боярамъ политическомъ могуществѣ, и новое худородное дворянство „табели о рангахъ", пріобрѣтшее высокое положеніе въ обществѣ своими личными заслу-

---

[1]) С. Р. И. О., LXIV, 253—254, [2]) Милюковъ, ibidem, 679 стр., [3]) С. Р. И. О., LXIV, 256 стр, [4]) Кампредонъ, С. Р. И. О., LVIII, 333 и 337 стр., Донесенія прусскаго посланника, Мардефельда своему двору, С. Р. И. О. XV, 272 стр стр.

гами государству. Благодаря сомнительности и шаткости правъ на престолъ Екатерины I, послѣдней (гольштинской) аристократической партіи (князю Меньшикову, герцогу Гольштинскому и др.) удалось взять верхъ надъ старо-боярской партіей и занять въ вновь учрежденномъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ первое мѣсто. Аристократическимъ составомъ этого высшаго учрежденія объясняется преимущественно политическій характеръ дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта и до извѣстной степени первая роль, какую онъ занялъ въ государственномъ управленіи тотчасъ же послѣ своего появленія въ немъ. Вскорѣ послѣ образованія Верховнаго Тайнаго Совѣта подано было его членами Екатерины I извѣстное намъ „Мнѣніе не въ указъ о новомъ учрежденномъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ", гдѣ высказывается взглядъ на непосредственное участіе Верховнаго Тайнаго Совѣта въ верховной власти вмѣстѣ съ императрицей, „тяжкое бремя правленія которой онъ облегчаетъ"[1]). Поэтому въ рукахъ Совѣта сосредоточиваются „*генеральное управленіе* и надзираніе надъ всѣми коллегіями и прочими". Въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ „имѣютъ быть опредѣлены всѣ *дѣла вящей важности* и о чемъ уставу и опредѣленія не имѣется, новыя подати или иныя какія-либо новыя учрежденія". Верховный Тайный Совѣтъ разсматриваетъ апелляціи на сенатъ и коллегіи. Въ виду такого первенствующаго политическаго значенія Верховнаго Тайнаго Совѣта въ управленіи отъ сената отнимается названіе его „правительствующимъ", какъ „непристойное для сената при особенныхъ привиллегіяхъ Верховнаго Тайнаго Совѣта и положеніи сената, какъ второстепенной коллегіи"[2]). Сенатъ теперь сталъ именоваться „высокимъ"

---

[1]) Такъ именно смотритъ на совѣтъ сама императрица, по порученію которой герцогъ объявилъ въ совѣтѣ (23 февр. 1726 г.), что „совѣтъ не есть особенное судилище, а только собраніе къ облегченію бремени правленія императрицы, которая сама председаетъ въ немъ" (Чтенія въ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ", 1858, III, 5 с.) [2]) Мардефельдъ, С. Р. И. О., XV, 305 с.

только, былъ сравненъ съ тремя первыми коллегіями и совершенно подчиненъ совѣту [1]). Точно также и синодъ пересталъ быть правительствующимъ и сдѣлался только „святѣйшимъ“ или даже просто „нашимъ синодомъ и отъ него отнято было право выдавать новые указы“ о дѣлахъ, о которыхъ онъ долженъ былъ дѣлать доношенія Верховному Тайному Совѣту и выполнять его резолюціи [2]). Верховный Тайный Совѣтъ стремился даже къ полной свободѣ дѣйствій и независимости отъ власти Екатерины I, желалъ присвоить себѣ право изданія законовъ, которые императрица должна была только „аппробовать“. Въ 3 п. первоначальной редакціи „Мнѣнія не въ указъ“ говорилось о томъ, чтобы „никакимъ указамъ прежде не выходить, пока оные въ Тайномъ Совѣтѣ не состоялись, протоколы не закрѣплены и Е. В. для всемилостивѣйшей аппробаціи прочтены не будутъ и потомъ могутъ оные отъ д. ст. совѣтника Степанова закрѣплены и отправлены быть“. Этотъ пунктъ, однако, былъ измѣненъ Екатериной такимъ образомъ, что составленные въ совѣтѣ указы должны быть сначала одобрены государыней и только послѣ того подписаны членами совѣта „и въ дѣйствіе произведены“ [3]). Всѣ Высочайшія повелѣнія и новые законы, объявляемые ранѣе въ сенатѣ, коллегіяхъ и канцеляріяхъ, велѣно было прочитывать въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ [4]). Исключительное положеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта было подтверждено Екатериной 1 января 1727 г., когда указомъ было опредѣлено, что члены совѣта „вѣрными своими совѣтами и безстрастнымъ объявленіемъ своихъ мнѣній должны учинить царицѣ вспоможеніе и облегченіе *во всѣхъ госу-*

---

[1]) Процессъ этого постепеннаго подчиненія сената Верховному Тайному Совѣту, не смотря на сопротивленіе его на первыхъ порахъ, выясненъ обстоятельно проф. Филипповымъ въ назв. сочиненіи (Уч. Зап. Юрьев. Университета, 1 кн. 1894, 145 стр. и слѣд. 158 стр. и сл., 167 стр. и сл.); см. также ниже. [2]) Филипповъ, назв. сочиненіе, Уч. Записки Юрьев. Университета, 1893, 3 кн., 71 с. и сл., [3]) Протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта LV, №№ 41, 43, (прил.) и 264. [4]) Чтенія etc., 1858, III, 32 с.

дарственныхъ дѣлахъ, дабы всѣ дѣла по довольно зрѣломъ и совѣстномъ уваженіи и разсужденіи рѣшены и потому отправлены быть могли". Императрица ожидаетъ отъ дѣятельности членовъ совѣта во всѣхъ дѣлахъ „ея и государственной пользы касающихся", что отъ нихъ, „напередъ зрѣлое разсужденіе и вѣрные совѣстные и безпристрастные совѣты отправлены будутъ, общія мнѣнія записаны и съ оными потомъ для полученія рѣшенія предложены" государынѣ. Всѣ дѣла относительно высшаго управленія государствомъ должны были докладываться только въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, „дабы съ зрѣлаго разсужденія и общаго совѣта обо всемъ опредѣленіе учинено быть могло". Екатерина заявляетъ даже, что она будетъ только рѣшать дѣла, обсуждаемыя въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ [1]).

Въ первое время образованія Верховнаго Тайнаго Совѣта императрица нерѣдко присутствовала въ его засѣданіяхъ, но затѣмъ въ теченіе 1727 г. до дня своей смерти она ни разу не была въ совѣтѣ [2]). Послѣднему, слѣдовательно, предоставлялась полная свобода въ обсужденіи и рѣшеніи всякаго рода дѣлъ, которой онъ и пользовался въ полной мѣрѣ къ личнымъ выгодамъ своихъ членовъ. Совѣтъ присвоиваетъ себѣ право издавать постановленія подъ видомъ именныхъ указовъ, о которыхъ Екатерина часто совсѣмъ не знала [3]). Императрица обыкновенно соглашалась со всѣми рѣшеніями совѣта, общими его опредѣленіями, такъ что совѣтъ правилъ всѣмъ государствомъ безраздѣльно [4]). Особеннымъ вліяніемъ среди членовъ Совѣта пользовался князь Меньшиковъ. Съ цѣлью положить нѣкоторый предѣлъ его самовластію Екатерина потребовала отъ совѣта, чтобы всѣ дѣла въ немъ рѣшались „съ *общаго* совѣта и согласія". Такой же смыслъ имѣло и предо-

[1]) Чтенія etc., 1858, т. 32 с. Соловьевъ, XVIII, 282—291 стр. [2]) См., напр. немногіе протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта о посѣщеніи его Екатериной I: LV, стр., 4, 261, 355, 372, 402 и др. LVI, стр.: 10, 22, 63 и др., [3]—[4]) Филипповъ, назв. сочиненіе, У. З. Ю. У., III, 56—58 стр.

ставленіе ею герцогу Голынтинскому „надъ прочими членами совѣта первенства и во всѣхъ приключающихся дѣлахъ перваго голоса“ [1]). Но эти мѣры не поколебали фактическаго первенства князя Меньшикова въ Совѣтѣ и его исключительнаго вліянія на всѣ дѣла. Императрица дѣлала такъ, какъ хотѣлъ Меньшиковъ, который докладывалъ лично государынѣ „о важныхъ военныхъ дѣлахъ“, жаловалъ въ военные чины, распоряжался финансовыми и морскими дѣлами; и даже въ иностранныхъ требовалось „предварительное согласіе свѣтлѣйшаго князя“ [2]). Съ Меньшиковымъ соперничали во вліяніи на императрицу и весь ходъ дѣлъ въ управленіи герцогъ Голынтинскій, графъ Толстой и др. члены совѣта [3]). Въ засѣданіяхъ совѣта нерѣдко присутствовалъ министръ герцога Бассевичъ, чрезъ посредство котораго герцогу удавалось добиваться отъ Екатерины утвержденія угодныхъ ему указовъ [4]).

Члены совѣта и другіе сановники изъ партіи Меньшикова не могли помириться съ особеннымъ его положеніемъ въ совѣтѣ и государственномъ управленіи. Но ихъ протестъ противъ намѣренія Меньшикова обезпечить его власть и въ будущемъ посредствомъ брака своей дочери съ наслѣдникомъ престола, Петромъ III не привелъ ни къ чему. Меньшикову удалось добиться отъ Екатерины утвержденія завѣщанія, которымъ устанавливался порядокъ престолонаслѣдія, и вмѣстѣ съ тѣмъ была закрѣплена власть за Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ. Содержаніе этого завѣщанія существенно разнится отъ рѣшенія, которое было составлено незадолго до смерти Екатерины остальными членами Верховнаго Тайнаго Совѣта, сената, синода, генералитета и президентами

---

[1]) Чтенія etc., ibidem, [2]) Арсеньевъ: „Царствованіе Екатерины I“, Ученыя Записки II Отд. И. А. Наукъ, 1856, II кн., 176—177 стр. [3]) Костомаровъ: „Екатерина Алексѣевна, первая русская императрица“, Древняя и Новая Россія, 1877, III, 164 стр. [4]) Арсеньевъ, ibidem, 219 стр.

коллегій. По этому общему рѣшенію всей знати совѣтъ долженъ былъ управлять государствомъ до совершеннолѣтія Петра Алексѣевича (до 16 лѣтъ). Въ совѣтѣ должны были предсѣдательствовать герцогиня гольштинская и Елизавета Петровна и всѣ дѣла въ немъ — рѣшаться единогласно [1]). Согласно же завѣщанію во время малолѣтства царя, время совершеннолѣтія котораго въ немъ не было опредѣлено, Верховный Тайный Совѣтъ, которому поручалось управленіе государствомъ, состоялъ изъ девяти членовъ: наслѣдника престола, герцога, обѣихъ цесаревенъ, князей Меньшикова и Голицына, Апраксина, Головкина и Остермана. „И симъ имѣть, сказано въ завѣщаніи, полную власть правительствующаго самодержавнаго государя, токмо опредѣленія о сукцессіи ни въ чемъ не отмѣнять“ (5 п.). Совѣтъ долженъ былъ рѣшать всѣ дѣла по большинству голосовъ „и никто одинъ повелѣвать не имѣетъ и не можетъ“. Этимъ послѣднимъ постановленіемъ Меньшиковъ, видимо, желалъ внушить остальнымъ членамъ совѣта мысль, что всѣ они будутъ равноправны при рѣшеніи дѣлъ. Но въ тоже время завѣщаніе устанавливаетъ совершенную безотвѣтственность совѣта за все время управленія государствомъ до совершеннолѣтія великаго князя, который „по окончаніи администраціи не можетъ требовать ни отъ кого никакого отвѣта“ (7 п.) [2]). Въ силу этого пункта Верховный Тайный Совѣтъ или, вѣрнѣе, князь Меньшиковъ дѣлался неограниченнымъ распорядителемъ государства, центромъ всего управленія. Немедленно по воцареніи Петра II Меньшиковъ поспѣшилъ вытѣснить изъ состава совѣта герцога гольштинскаго, удалившагося съ сво-

[1]) Herrmann, IV, 495 -496 с., Мардефельдъ, С. Р. И. О., XV, 334 стр , Лефортъ, С. Р. И. О., III, 465 с. [2]) Лефортъ, ibidem, 468, Busching, Magasin etc., I Theil, 17 s., Донесенія франц. повѣреннаго при русскомъ дворѣ, Маньяна, С. Р. И. О., LXXV, 576—585, Memoires inedites sur les regnes de Pierre le Grand, Catherine I et Pierre II, publies par le prince A. Galitzin, 236—38 p., Соловьевъ, XIX, 95—97 с., Арсеньевъ, 224—26 и 241 с.

ей женой въ свои владѣнія, гдѣ она вскорѣ и умерла [1]), и графа Толстого, приговореннаго еще за переходъ на сторону враговъ Меньшикова къ жестокому наказанію [2]). Могущество Меньшикова увеличилось еще оттого, что съ нимъ помирились представители родовой знати, князья Голицыны и Долгорукіе. Послѣдніе получили высшія должности въ управленіи и при дворѣ [3]). Но чрезмѣрный произволъ и надменность князя Меньшикова въ обращеніи со всѣми вельможами вооружили противъ него все знатное русское дворянство. Князья Долгорукіе съумѣли сблизиться съ Петромъ II, развлекая его отъ скучныхъ занятій государственными дѣлами [4]), и убѣдить Петра освободиться изъ подъ тяжкой и непріятной для него опеки своего будущаго тестя. Князь Меньшиковъ былъ арестованъ и отправленъ въ ссылку [5]). Теперь стали распоряжаться всѣмъ въ государствѣ князья В. Л. и А. Г. Долгорукіе, попавшіе въ Верховный Тайный Совѣтъ, который сдѣлался орудіемъ могущественной власти Долгорукихъ [6]) точно также, какъ при Екатеринѣ I и въ началѣ царствованія Петра II онъ служилъ интересамъ князя Маньшикова и его партіи.

При томъ особенномъ вліяніи, которое пріобрѣли нѣсколько знатныхъ вельможъ при дворѣ Петра II и въ самомъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, естественно было ожидать, что онъ явится органомъ власти различныхъ аристократическихъ партій. И на самомъ дѣлѣ сначала въ совѣтѣ распоряжался всѣмъ представитель худороднаго дворянства, князь Меньшиковъ съ своими друзьями, а потомъ настала очередь родовитой знати (князей Долгорукихъ и Голицыныхъ) повелѣвать

---

[1]) Соловьевъ, XIX, 102—104, Маньянъ, ibidem, 59 с., [2]) Лефортъ, С. Р. И. О., III, 472 с., Соловьевъ, ibidem, 95 - 97, [3]) Соловьевъ, XIX, .01—102 с. [4]) Мардефельдъ, С. Р. И. О., XV, 397 с., Лефортъ, ibidem, 507, 512—573 с., Де-Лирія: „Письма о Россіи въ царствованіе Петра II“, XVIII в. Бартенева, 30—32 и 121 с., [5]) Маньянъ, 74—84 с., Соловьевъ, XIX, 132—144 с., [6]) Маньянъ, 337, 428—429 и 448 с. Градовскій: „Высшая администрація XVIII в., 145 стр.“.

Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ и всѣмъ государствомъ. Самъ юный царь, вообще неохотно занимавшійся государственными дѣлами, не принималъ какого-либо виднаго участія въ занятіяхъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Онъ являлся въ его засѣданія всего нѣсколько разъ и то лишь въ первую половину своего царствованія (въ 1727—1728 г.) [1]. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда совѣтъ находилъ нужнымъ испросить рѣшеніе Петра, трудно было добиться доклада ему о дѣлахъ [2]. При такихъ обстоятельствахъ Верховному Тайному Совѣту оставалось самому вести все дѣло управленія государствомъ. Всѣ указы совѣта сенату и коллегіямъ отправляются изъ него за одною подписью секретаря совѣта, тайнаго совѣтника Степанова, а не самого императора или даже членовъ совѣта [3]. Безъ подписи же государя и цесаревенъ, которыя также вопреки завѣщанію Екатерины I не участвуютъ въ засѣданіяхъ совѣта [4], составляются въ совѣтѣ рѣшенія по всѣмъ важнымъ и неважнымъ дѣламъ. Изъ членовъ совѣта особеннымъ вліяніемъ пользовался при Петрѣ II сначала князь Меньшиковъ, а потомъ вмѣстѣ съ князьями Долгорукими воспитатель молодого государя, баронъ Остерманъ. Собранія всѣхъ членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта были рѣдки. Обыкновенно Степановъ носилъ дѣла для рѣшенія или подписи на домъ къ Меньшикову или Остерману [5]. Тотъ или другой иногда прямо присылали свои мнѣнія членамъ совѣта, которыя принимались ими, какъ приказы [6]. Вслѣдствіе такого исключительнаго положенія первыхъ членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта при Петрѣ II власть его въ государ-

---

[1]) См., напр., С. Р. И. О. LXIII, 473 и 782 с., LXIX, 195, 270—271, 276, 3ɔ3, 767, LXXIX, 115, 128—129, 270—271 стр., Чтенія, ibidem, 81 стр. и сл., Соловьевъ, XIX, 168 с., [2]) С. Р. И. О. LXXIX, 491, 543 с. и др., [3]) С. Р. И. О. LXIX, №№ протоколовъ: 95, 294 и 262, [4]) Обѣ царевны были въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ только одинъ разъ—при чтеніи завѣщанія Екатерины I (С. Р. И. О., LXIII, 473 с.), [5]) С. Р. И. О., LXIII, №№ 71, 77, 89, 121, 131 и др. [6]) С. Р. И. О. LXIII, №№ 135, 187, 219, 220, 223 и др.

ственномъ управленіи увеличивается еще болѣе, не встрѣчаетъ въ своемъ развитіи никакихъ препятствій или протестовъ отъ кого-либо [1]). Совѣтъ подчиняетъ себѣ вполнѣ сенатъ, по своему произволу то расширяетъ, то съуживаетъ компететность сената и измѣняетъ число его членовъ [2]), дѣлаетъ выговоры синоду [3]) и вмѣсто него распоряжается церковными дѣлами [4]) и уничтожаетъ нѣкоторыя прежнія учрежденія съ извѣстной долей власти: преображенскую канцелярію [5]) и частный кабинетъ императрицы, которымъ завѣдывалъ когда-то (при Петрѣ I и, отчасти, Екатерины I) могущественный кабинетъ-секретарь Макаровъ [6]). Въ виду еще большаго увеличенія своего правительственнаго авторитета Верховный Тайный Совѣтъ производитъ нѣкоторую реформу въ своей организаціи. Члены совѣта не хотѣли быть равными въ службѣ съ остальными чиновниками, имѣющими такіе же чины, какъ и они. Поэтому, говоритъ Маньянъ, члены Верховнаго Тайнаго Совѣта „потребовали себѣ вопреки табели о рангахъ преимущества предъ фельдмаршалами, а это повело къ спорамъ между множествомъ родовыхъ дворянъ и лицами, занимающими должности" [7]). Для того, чтобы удовлетворить честолюбивыя претензіи своихъ членовъ, Верховный Тайный Совѣтъ издалъ указъ, что „дѣйствительные тайные совѣтники, засѣдающіе въ совѣтѣ, должны имѣть первенство на жизнь ихъ надъ другими одинхъ чиновъ (полными генералами), прочимъ же вѣдаться въ чинахъ по старшинству вступленія ихъ въ чинъ" [8]). Но и безъ

---

[1]) Филипповъ, назв. сочиненіе, У. З. Ю. У., 4 кн. 1793 г., 133—134 стр. [2]) С. Р. И. О., LXIII, №№ 351 и 335 с., LXXIX, 331 и 335 с. Чтенія, Протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта за 22 Іюля 1728 и 4 апр. и 19 мая 1729 г. [3]) С. Р. И. О, LXIX, № 84 и 135, LXIII, № 381, [4]) С. Р. И. О, LV, 278,321 с., LXIII, 251, 330, 405 с. LXIX, 24, 68, 124, 265, 388 с. и др. см. ниже, [5]) Чтенія, Протоколы 4 апр. 1729 г., [6]) П. С. З., VII, № 5075, С. Р. И. О. LXIII, №№ 242, 244, 256, 326 и 333, [7]) С. Р. И. О. LXXV, 310 с., LXXXIV, 192 194 с., [8]) С. Р. И. О., LXXIX, 126 с.

этого указа никто не думалъ оспаривать первенства въ государствѣ у членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, политическое значеніе котораго развилось до крайней степени послѣ смерти Петра II.

Верховный Тайный Совѣтъ сохранилъ аристократическій составъ въ теченіе всего движенія 1730 г. Его членами въ это время были: князья Д. М. и М. М. Голицыны, четверо князей Долгорукихъ (В. Л., А. Г., М. В. и В. В.), канцлеръ графъ Головкинъ и баронъ Остерманъ. Изъ нихъ только два послѣднихъ члена были не изъ родоваго дворянства Извѣстно, на сколько послѣ смерти Петра II всѣ обстоятельства были благопріятны для осуществленія аристократическихъ стремленій русской знати и какъ она неудачно воспользовалась ими въ своихъ личныхъ выгодахъ. Главная причина этой неудачи заключалась въ гордомъ и надменномъ отношеніи знатныхъ „верховниковъ" къ среднему дворянству (шляхетству), которое также раздѣляло составленный ими планъ объ ограниченіи самодержавной монархической власти Анны Ивановны въ пользу русской аристократіи [1]). Рѣзкая рознь между высшимъ и низшимъ слоями дворянства затормозила все ихъ общее дѣло. Скоро „затѣйка" верховниковъ рушится, благодаря энергичной дѣятельности сторонниковъ самодержавія императрицы. Вмѣстѣ же съ планами верховниковъ исчезаетъ изъ русскаго управленія и органъ русской аристократіи—Верховный Тайный Совѣтъ, подтверждая своимъ неожиданнымъ паденіемъ съ необычайной высоты своего политическаго могущества въ теченіе событій 1730 г. свое аристократическое происхожденіе. Все движеніе 1730 г. вытекало изъ аристократическаго принципа, болѣе или менѣе примѣняемаго въ теченіе четырехлѣтней дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта, и имѣло своею цѣлью

---

[1]) См. I т. нашего изслѣдованія, 573—607 стр.

укрѣпить за высшимъ русскимъ сословіемъ главную, верховную роль въ государственномъ управленіи, какую оно успѣло пріобрѣсти въ два предшествовавшихъ царствованія (Екатерины I и Петра II [1]). Поэтому проф. Филипповъ правъ, когда онъ видитъ въ „кондиціяхъ", предложенныхъ верховниками Аннѣ Ивановнѣ только форму, въ которую облеклось готовое уже содержаніе, аристократическія ихъ стремленія, и утверждаетъ, что князь Д. М. Голицынъ желалъ образовать Верховный Тайный Совѣтъ не по готовому шведскому образцу, а только воспользовался имъ для того, чтобы придать юридическую силу фактическому первенству Верховнаго Тайнаго Совѣта въ государственномъ управленіи, какую онъ успѣлъ пріобрѣсти въ немъ къ 1730 году [2]). Сохранить за собою эту первую роль и обезпечить въ будущемъ политическое значеніе за Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ—такова была главная цѣль всей его дѣятельности въ пору тревожныхъ событій 1730 г. Поэтому-то верховники думаютъ лишь о томъ, чтобы привести скорѣе къ концу все дѣло объ избраніи на русскій престолъ курляндской герцогини Анны Ивановны на ограничительныхъ условіяхъ, и сами выражаютъ согласіе войти въ компромиссъ съ шляхетствомъ, когда они убѣдились въ невозможности достигнуть своихъ цѣлей однимъ [3]). Только когда „кондиціи" были приняты Анной Ивановной и она пріѣхала въ Москву, члены Верховнаго Тайнаго Совѣта успокоились и обратились къ занятіямъ текущими государственными дѣлами. Они и не подозрѣвали, что согласіе на „кондиціи" Анны Ивановны не было искреннимъ, и что ея сторонники воспользуются для достиженія своихъ цѣлей раздорами въ средѣ самихъ верховниковъ и несогласіями между ними и шляхетствомъ, ставшимъ въ рѣшительную минуту на сторону самодержавія [4]).

---

[1]) См. I т. нашего изслѣдованія, ibidem, [2]) Филипповъ, назв. сочиненіе, У. З. Ю. У., 4 книга, 135—136 с., [3]) См. I т. моего изслѣдованія, 593 с. и сл. и 601 с., [4]) Ibidem, 603 стр. и сл.

Въ заключеніе вопроса о вліяніи аристократическихъ тенденцій русскаго дворянства на образованіе и дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта я позволю себѣ сдѣлать нѣсколько замѣчаній по поводу высказаннаго проф. Филипповымъ взгляда, что смѣшанный характеръ дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта, сосредоточеніе въ немъ всѣхъ функцій управленія объясняется лишь его политическимъ значеніемъ [1]. Конечно, всякому учрежденію съ самостоятельною, политическою ролью въ управленіи свойственно стремиться къ распространенію своего вліянія на всѣ дѣла управленія. Такъ именно произошло и съ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ. Но отсюда нельзя заключать, что смѣшанный характеръ дѣятельности высшаго учрежденія можно объяснить лишь однимъ политическимъ его значеніемъ. Если бы это мнѣніе Филиппова о Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ было вѣрно вполнѣ, тогда нужно бы считать такимъ же политическимъ учрежденіемъ и сенатъ при Петрѣ I, когда онъ также обладалъ всѣми функціями управленія [2]. Смѣшанную же функцію имѣли и совѣты при Екатеринѣ II, Павлѣ I и даже Александрѣ I. Но если еще можно спорить о политическомъ значеніи государственнаго совѣта 1810 г. [3]), то относительно чисто монархическаго характера Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ, Высочайшаго и Непремѣннаго Совѣта не можетъ быть никакого сомнѣнія. Едва ли также можно согласиться съ Филипповымъ, что изъ политическаго характера дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта вытекаетъ недостатокъ строгой внѣшней его организаціи, въ которой онъ поэтому мало нуждался [4]). Этимъ недостаткомъ отличаются въ одинаковой, если только не большей, мѣрѣ всѣ высшія русскія учрежденія XVIII в., начиная съ сената. Инструк-

---

[1]) Филипповъ, ibidem, 3 книга, 80 стр. и сл. [2]) Дѣла Комитета 6 дек. 1826, № 63, Петровскій, 304 и 326 стр., [3]) См. ниже, [4]) Филипповъ, ibidem, 2 книга, 34 стр.

ція объ его дѣятельности, данная сенату Петромъ I въ **1711** г., не исчерпываетъ всей фактической его компетентности, куда входили всѣ задачи управленія [1]). Сравнительно въ сенатомъ при Петрѣ I Верховный Тайный Совѣтъ имѣетъ болѣе опредѣленную организацію и компетентность, какъ это доказываетъ и самъ Филипповъ [2]), подмѣтившій, между прочимъ, въ дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта попытку обсужденія и рѣшенія дѣлъ по главнымъ отраслямъ верховнаго управленія, которыми завѣдывали сами же члены совѣта [3]). Также и дѣятельность Конференціи, какъ и Совѣта при Екатеринѣ II, была гораздо шире задачъ, указанныхъ имъ при образованіи: въ оба эти учрежденія стекались потомъ всѣ дѣла государственнаго управленія [4]). Значитъ, такой объемъ компетентности многихъ высшихъ учрежденій XVIII ст. и недостатокъ въ организаціи этихъ учрежденій зависѣлъ не отъ политическаго ихъ значенія, а отъ другихъ причинъ [5]): смѣшанный характеръ дѣятельности и отсутствіе опредѣленнаго устройства составляютъ общую черту всѣхъ высшихъ русскихъ учрежденій этого столѣтія. Политическими же въ смыслѣ органовъ аристократіи были изъ нихъ, кромѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта, только Кабинетъ, Сенатъ при Елизаветѣ Петровнѣ и, отчасти, Конференція при той же государынѣ [6]). Мы думаемъ, что каждое истинно политическое учрежденіе „нуждается" въ строго опредѣленной организаціи, точномъ опредѣленіи его самостоятельныхъ правъ въ управленіи и отношенія къ органу верховной власти, другимъ учрежденіямъ въ государствѣ. Поэтому, между прочимъ, устройство государственнаго совѣта 1810 г. было такъ тщательно разработано Сперанскимъ не только въ главныхъ его основаніяхъ, но даже и во всѣхъ деталяхъ организаціи совѣта [7]).

---

[1]) Петровскій, 33—35, 39, 47, 51, 55, 241, 261 стр., Градовскій, ibidem, III с. введенія, 80—81, 121—122 стр., [2]—[3]) Филипповъ, ibidem, 2 кн., 35—36 стр. и сл., [4]—[7]) См. ниже.

Въ дѣятельности же Верховнаго Тайнаго Совѣта проглядываютъ черты, указывающія на его заботы о сохраненіи власти Петра II и правъ наслѣдованія русскаго престола [1]), а на первоначальное возникновеніе совѣта имѣла вліяніе, какъ мы видѣли, и потребность въ высшемъ правительственномъ учрежденіи въ русскомъ монархическомъ государствѣ.

Обращаясь къ Кабинету въ царствованіе Анны Ивановны, мы видимъ, что въ его образованіи и дѣятельности приняли главное участіе теперь уже только представители служебной аристократіи при этой императрицѣ: родовая знать (князья Голицыны и Долгорукіе) потеряла вмѣстѣ съ провозглашеніемъ Анны Ивановны самодержавной русской государыней всякое значеніе въ управленіи. Подъ давленіемъ нѣмцевъ, сдѣлавшихся всесильными при дворѣ Анны Ивановны (Бирона Остермана и др.), русская знать должна была терпѣливо сносить даже всякаго рода оскорбленія и униженія. Россійскіе князья изъ знатнѣйшихъ фамилій должны были, по словамъ Миниха, „записываться въ роли придворныхъ шутовъ и дураковъ“ [2]). Кабинетъ же состоитъ изъ канцлера графа Головкина, князя Черкасскаго и графа Остермана. Послѣдній былъ „главнымъ руководителемъ и душею Кабинета“ [3]). Головкинъ же и Черкасскій участвовали въ кабинетѣ только „для виду и угожденія къ народу“,—русской аристократической партіи [4]). Впослѣдствіи въ составъ Кабинета вошли Ягужинскій и А. П. Волынскій, мечтавшій объ участіи шляхества, которое получало бы образованіе въ чужихъ краяхъ, въ управленіи страной [5]). Высшій правительственный авторитетъ Кабинета при Аннѣ Ивановнѣ выражается въ томъ, что его указы, подписанные тремя кабинетъ—министрами,

[1]) См. I т. нашего изслѣдованія, 563—564 стр., [2]) Записки Миниха (сына) 93 стр ; ср. князя Щербатова: „О поврежденіи нравовъ въ Россіи“, Русская Старина, 1870, 11, 52—53 стр. [3]) Записки Миниха (отца), 44—46 стр., [4]) Лефортъ, С. Р. И. О., V, 437 стр., [5]) Корсаковъ: „А. П. Волынскій“, Древняя и Новая Россія, II, 32—36 стр.

получали силу именныхъ указовъ [1]), точно также, какъ ранѣе указы Верховнаго Тайнаго Совѣта, подписанные всѣми его членами, получали силу Высочайшихъ повелѣній [2]). Въ Кабинетъ отсылались всѣ пакеты, поступившіе на Высочайшее имя [3]). Политическое значеніе кабинета выражается, отчасти, и въ сосредоточеніи въ немъ всѣхъ дѣлъ управленія, за исключеніемъ судебныхъ, значительная часть которыхъ переходитъ въ царствованіе Анны Ивановны въ вѣдомство сената [4]). Особенное вниманіе Кабинетъ обращаетъ на военныя и иностранныя дѣла [5]), какъ это дѣлалъ ранѣе и Верховный Тайный Совѣтъ въ качествѣ верховнаго учрежденія страны [6]). Наконецъ, на политическую же роль Кабинета въ управленіи при Аннѣ Ивановнѣ указываетъ и такое же второстепенное, подчиненное положеніе въ немъ сената, синода и другихъ учрежденій по отношенію къ Кабинету, какое они имѣли и при господствѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта въ государствѣ. Сенатъ долженъ былъ наравнѣ съ синодомъ, коллегіями и канцеляріями подавать въ Кабинетъ ежемѣсячныя вѣдомости „объ успѣхѣ въ теченіи дѣлъ по всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ“ и о разныхъ дѣлахъ управленія [7]). Кабинетъ же сообщалъ сенату только свои резолюціи, которыя онъ посылалъ помимо сената въ разныя присутственныя мѣста, а о своихъ рѣшеніяхъ по дѣламъ, наиболѣе важнымъ, подлежащимъ тайнѣ, Кабинетъ даже не считалъ нужнымъ увѣдомлять сенатъ [8]). Сенатъ былъ лишенъ права верховнаго надзора надъ управленіемъ и рѣшенія важныхъ административныхъ дѣлъ [9]), которыми завѣдывалъ теперь Кабинетъ [10]).

[1]) П. С. З., IX, № 6745 и X, № 7146, [2]) П. С. З., VII, № 4830, Карновичъ: „Замыслы верховниковъ и челобитчиковъ въ 1730 г.“ Отеч. Записки, 1872, 1, 222 стр., [3]) П. С. З., IX, № 7059, [4]) См. ниже, [5]) Въ подлинныхъ дѣлахъ Кабинета въ Архивѣ Мин. Иностр. Дѣлъ въ Москвѣ военныя и иностранныя дѣла занимаютъ 9/10 всего ихъ количества (145 связокъ) [6]) Филиппова н. с., 3 кн., 67 стр., [7]) П. С. З., VIII, № 5871, IX, №№ 6952, 7095 и 7114, X, № 7270, XI, № 8027, [8]) XI, №№ 8109, 8153, [9]) Θ. Дмитріевъ: „Графъ Сперанскій“, 52 с. [10]) П. С. З., VIII, №№ 5869, 5871 и 5872.

Униженіе сената выразилось еще въ томъ, что коллегіямъ предоставлено было право штрафовать губернаторовъ, не докладывая объ этомъ сенату. Подъ предлогомъ же правильнаго теченія дѣлъ въ мѣстномъ управленіи („дабы въ дѣлахъ не было остановки") губернаторы получили право опредѣлять воеводъ собственною властью и только потомъ увѣдомлять сенатъ о своихъ распоряженіяхъ по подобнымъ дѣламъ [1]). „Сенатъ обратился, какъ замѣчаетъ Минихъ, въ ничто при существованіи Кабинета. Старые сенаторы, недовольные его учрежденіемъ, никогда не ѣздили въ сенатъ, отговариваясь болѣзнью" [2]). Такъ, напр., дѣлалъ князь Д. М. Голицынъ, непозабывшій поры своего могущества и видѣвшій униженіе для себя въ назначеніи въ сенатъ; на сенатъ, по замѣчанію Германна, „тогда смотрѣли, какъ на старую кладовую для помѣщенія тѣхъ высокопоставленныхъ лицъ, которыхъ хотѣли устранить, а въ случаѣ надобности совершенно удалить изъ государственной службы" [3]). Поэтому-то въ сенатъ попали всѣ верховники, какъ „негодныя и непріятныя для императрицы лица" [4]). Но значеніе сената въ управленіи было такъ ничтожно, что бывать въ немъ старались избѣгать остальные члены сената, въ числѣ которыхъ былъ честолюбивый Ягужинскій, попавшій въ сенатъ помимо своего желанія [5]) и поэтому употребившій всѣ усилія къ тому, чтобы вступить въ число членовъ вновь учрежденнаго Кабинета [6]). Въ сенатѣ обыкновенно „присутствовали только два ничего незначущихъ лица: кригсъ-коммиссаръ Новосильцевъ и Сукинъ, который былъ обвиненъ въ лихоимствѣ" [7]). Впрочемъ, сенатъ также не сразу помирился съ своею второстепенною ролью въ управленіи и одно время избѣгалъ присылать „доношенія" въ кабинетъ [8]), такъ что и въ этомъ, хотя и чисто

---

[1]) IX, № 7240 и X, № 7328, [2] и [7]) Записки Миниха (отца), 46 и 64 с., [3]) Hermann, IV, 547 s. [4]—[5]) Лефортъ, С. Р. И. О., V, 372—374 с., [6]) Лефортъ, ibidem, 377 с., [8]) По „Записной книгѣ указамъ Кабинета съ 12 іюня

пассивномъ, сопротивленіи власти Кабинета со стороны сената выразилось сходство отношенія его къ Кабинету съ положеніемъ сената при господствѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта въ государственномъ управленіи. Впрочемъ, ко времени царствованія Анны Ивановны относятся и нѣкоторые факты, доказывающіе, что сенатъ въ это время не потерялъ совершенно всякое значеніе, какъ это случилось съ нимъ при Екатеринѣ I подъ давленіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Ниже мы будемъ имѣть случай коснуться этого вопроса по другому поводу. Теперь же обратимся къ исторіи Кабинета, такъ похожаго по своему отношенію къ сенату на Верховный Тайный Совѣтъ при Екатеринѣ I. Есть сходство между Кабинетомъ и Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, какъ политическими учрежденіями и въ дальнѣйшемъ развитіи власти Кабинета въ царствованіе Ивана Антоновича, когда онъ сталъ такимъ же могущественнымъ учрежденіемъ, какимъ былъ Верховный Тайный Совѣтъ при Петрѣ II. Благодаря слабости и полнѣйшей неопытности въ дѣлахъ правительницы, Анны Леопольдовны, все управленіе перешло къ членамъ Кабинета, гдѣ сначала распоряжался всѣмъ фельдмаршалъ Минихъ, получившій за свои заслуги отъ правительницы званіе „перваго министра въ Е. И. В. консиліяхъ“ [1]), но затѣмъ уступившій первое мѣсто въ кабинетѣ хитрому и честолюбивому Остерману [2]). Кромѣ Миниха и Остермана, членами Кабинета еще были графъ Головкинъ и князь Черкасскій. Въ такомъ составѣ Кабинетъ, сталъ по словамъ его историка, Пестова, „полновластнымъ хозяиномъ въ государственномъ управленіи и обратился въ дѣйствительнаго и безконтрольнаго правителя имперіи, прикрытаго именемъ императора и правительницы“ [3]).

1735 г., исходящимъ и приходящимъ въ Кабинетъ доношеніямъ“ графа, оставленная для сената и коллегій, пуста, между тѣмъ какъ другая графа „приказаній, имъ Кабинета“ полна его указами (12 связка дѣлъ Кабинета въ А. М. Н. Д),

[1]) Записки Миниха (отца), 71 с., [2]) Пестовъ, 4 с., Градовскій, 161 стр. [3]) Пестовъ, ibidem.

Поэтому въ Кабинетѣ сосредоточились важныя государственныя дѣла по всѣмъ отраслямъ [1]). „Въ теченіе всего управленія Анны Леопольдовны рѣдко можно встрѣтить, говоритъ Градовскій, сенатскій указъ—все были занято распоряженіями Кабинета; послѣдній наполнилъ государство и присутственныя мѣста своими указами“ [2]). Кабинету же былъ вполнѣ подчиненъ, отдавалъ ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ и получалъ отъ Кабинета указы сенатъ, который оставался попрежнему не „правительствующимъ“, а „высокимъ“ [3]). Даже въ своей спеціальной сферѣ судебныхъ дѣлъ сенатъ долженъ былъ въ затруднительныхъ случаяхъ обращаться къ Кабинету, а также и при рѣшеніи наиболѣе важныхъ судебныхъ дѣлъ (лишеніи ранга или помилованіи отъ смертной казни [4]). Наконецъ, Кабинету наравнѣ съ сенатомъ и другими учрежденіями былъ подчиненъ и синодъ, которому Кабинетъ посылаетъ „повелительные“ указы по разнымъ церковнымъ дѣламъ [5]).

Политическимъ учрежденіемъ въ царствованіе Елизаветы Петровны былъ сначала сенатъ, который не только получилъ „преждебывшую свою силу и власть въ управленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ на основаніи, учиненномъ указами Петра Великаго“ [6]), но и достигъ высшей степени развитія своего могущества, какимъ онъ не обладалъ даже при Петрѣ I. Въ сенатѣ теперь засѣдаютъ представители русской знати (графъ П. И. Шуваловъ, князь Трубецкой и др.); иностранцы-нѣмцы были удалены императрицей отъ дѣлъ управленія при ея восшествіи на престолъ, когда былъ упраздненъ и Кабинетъ. Власть сената усиливалась и вслѣдствіе того обстоятельства, что въ составѣ его

---

[1]) См. ниже, [2]) Градовскій, 161—162 с., [3]) Лазовскій: „Правительствующій сенатъ съ 17 окт. 1740 г. по 25 ноября 1741 г.“, Архивъ М. Юстиціи, II, 142 стр., [4]) Пестовъ, 37—40 и 69—86 с., Соловьевъ, XXI, 48—54 с., [5]) Пестовъ, 287—288 стр. [6]) П. С. З. XI, № 8480.

были лица, въ средѣ которыхъ были живы воспоминанія о политической силѣ верховниковъ. „Въ сенатѣ, писала потомъ Екатерина II въ секретнѣйшемъ наставленіи генералъ-прокурору, князю Вяземскому, Вы найдете двѣ партіи: въ одной людей честныхъ нравовъ, хотя иногда и недальновидныхъ разумомъ; въ другой, думаю, виды далѣе простираются, но неясно, всегда ли оные полезны. Иной думаетъ, для того, что онъ былъ въ той или другой землѣ, то въ судѣ по политикѣ той его любимой земли все учреждать должно, а все другое безъ изъятія заслуживаетъ его критику, не смотря на то, что вездѣ внутреннее распоряженіе на правахъ націи основывается“[1]). Подъ этой „другой партіей, у которой виды далѣе простираются“ и которая желала при началѣ царствованія Екатерины II „учредить все по политикѣ своей любимой земли“, императрица, очевидно, разумѣла членовъ сената, еще неоставившихъ мечты о политической роли знати въ управленіи и пользовавшихся сенатомъ для увеличенія своего политическаго значенія въ государствѣ. Какой характеръ вслѣдствіе этого обстоятельства имѣло все управленіе при Елизаветѣ Петровнѣ, объ этомъ можно найти свѣдѣнія въ томъ же письмѣ Екатерины II къ Вяземскому. „Сенатъ вмѣстѣ съ другими правительственными мѣстами вышелъ изъ своихъ основаній. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деревни, однимъ словомъ, почти все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законныхъ преимуществахъ, такъ что мнѣ случилось слышать въ сенатѣ, что одной коллегіи хотѣли сдѣлать выговоръ за то только, что она свое мнѣніе осмѣлилась въ сенатъ представить“. Всѣ прочія учрежденія („нисшія мѣста“) вполнѣ подчинились сенату и даже не смѣли подумать о томъ, чтобы сдѣлать употребленіе

---

[1]) Чтенія etc. 1858, I, смѣсь, „Секр. наставленіе князю А. Вяземскому“, 102—103 стр.

изъ своего права представлять сенату согласно регламенту о противорѣчіяхъ „силѣ законовъ“, замѣченныхъ ими въ сенатскихъ указахъ [1]). Сенатъ пріобрѣлъ такую силу въ управленіи при Елизаветѣ Петровнѣ, что присвоилъ себѣ право самоизбранія, при помощи котораго онъ могъ со временемъ превратиться въ самостоятельную сословную корпорацію [2]). Какъ на одну изъ причинъ развитія политическаго могущества сената при Елизаветѣ Петровнѣ, Екатерина II указываетъ еще „на неприлежаніе императрицы къ дѣламъ ея предковъ и пристрастіе къ случайнымъ при ней людямъ“ [3]). И на самомъ дѣлѣ Елизавета Петровна мало занималась дѣлами правленія [4]), предоставляла все любимцамъ, какимъ былъ, напр., графъ П. И. Шуваловъ, „властвовавшій въ сенатѣ и произвольно распоряжавшійся всѣми дѣлами управленія“ [5]). Какъ писалъ позже графъ Н. И. Панинъ, при Елизаветѣ Петровнѣ „все было жертвовано хотѣніямъ припадочныхъ людей и фаворитъ остался душею, оживотворяющею и умерщвляющею государство“ [6]). Вслѣдствіе такой политической, первенствующей роли сената въ государственномъ управленіи при Елизаветѣ Петровнѣ онъ являлся, особенно въ первую половину ея царствованія, въ одно и тоже время законодательнымъ, административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ [7]). Но это исключительное значеніе сената въ управленіи начинаетъ уменьшаться съ 1757 г., когда наоборотъ возвышается въ немъ Конференція, образованная вмѣстѣ съ возстановленнымъ Елизаветой Петровной сенатомъ [8]), но оттѣсненная на второй планъ его могуществомъ. Но еще ранѣе Конференціи соперникомъ

---

[1]—[3]) Чтенія etc., 1858, I, смѣсь, „Секр. наставленіе князю А. Вяземскому“ 102—103 с., [2]) Ѳ. Дмитріевъ: „Сперанскій“, 33 стр., [4]) Записки Миниха (отца), 89—90 с., Blum: „Ein russ. Staatsmann. D. Grafen J. J. Sievers Denkvurdigkeiten. Zur Ceschichte Russlands., 133 s., Щербатовъ: „О поврежденіи нравовъ“, ibidem, 109—111 с., [5]) Щербатовъ, ibidem, 106 стр. и сл., [6]) Докладъ графа Панина Екатеринѣ II, Русскій Архивъ, IX, 1417—1418 с., [7]) См. ниже. [8]) П. С. З., XI, № 8480.

сенату въ управленіи явился частный кабинетъ императрицы, который былъ образованъ при Петрѣ I, но потомъ при Петрѣ II уничтоженъ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ. Этотъ частный императорскій кабинетъ при Елизаветѣ Петровнѣ подъ вліяніемъ „случайныхъ и припадочныхъ людей“ сдѣлался, по словамъ Панина, „злоключительнымъ интерваломъ между государемъ и правительствомъ“. Изъ Кабинета „выходили именные указы и повелѣнія во всѣ присутственныя мѣста, за которые никто не былъ отвѣтственъ“ [1]). Въ сенатъ же доставлялись изъ этихъ мѣстъ только однѣ копіи [2]). Въ Кабинетъ же посылались прошенія на Высочайшее имя [3]) и онъ особенно занимался дѣлами флота [4]) и горными [5]). Частный кабинетъ императрицы былъ составленъ изъ лицъ, пользующихся особымъ ея довѣріемъ, какого не имѣлъ при Елизаветѣ Петровнѣ Панинъ, въ глазахъ котораго это были только „случайные и припадочные люди“ [6]).

Изъ первыхъ же вельможъ двора была составлена Конференція при ея образованіи вмѣстѣ съ сенатомъ въ началѣ царствованія Елизаветы Петровны. Ея членами были назначены: канцлеръ князь Черкаскій, вице-канцлеръ Бестужевъ-Рюминъ, графъ Головкинъ и князь Куракинъ. Сама императрица обѣщалась по временамъ присутствовать въ Конференціи [7]). На первыхъ порахъ, однако, Конференція собиралась рѣдко. Но слѣды ея дѣятельности, начиная съ 1745 г., не прерываются до самого 1757 г., когда она пріобрѣтаетъ большое вліяніе на всѣ дѣла управленія. Такъ въ 1745 г. Конференція собиралась не разъ для совѣщаній о внѣшнихъ дѣлахъ въ присутствіи императрицы, которая въ этомъ году поэтому не была ни разу въ сенатѣ [8]). Собранія Конферен-

---

[1]) Докладъ Панина, ibidem, 1414—1417 стр., [2]) П. С. З., XI, № 8584, [3]) XV, № 10, 180, [4]) XII, № 9,153, [5]) XIII, № 9952, XV, №№ 11,185, 11,241, [6]) Соловьевъ, XXV, 173—174 с., [7]) П. С. З. XI, № 8480. [8]) Соловьевъ, XXII, 40 стр.

ціи происходятъ также время отъ времени въ теченіе 1746 г. „для принятія наилучшихъ и наиполезнѣйшихъ дѣлъ въ прусскихъ дѣлахъ“ [1]). Въ этомъ году было четыре засѣданія Конференціи, въ которыхъ участвовали, кромѣ ея членовъ, и нѣкоторые другіе вліятельные сановники: графъ Румянцевъ, генералъ-прокуроръ сената, князь Трубецкой, князь Репнинъ, сенаторъ П. И. Шуваловъ и др. Въ 1747 г. мы встрѣчаемъ только одно полное собраніе Конференціи [2]). Но въ этомъ же году была сдѣлана канцлеромъ Бестужевымъ попытка расширить компетентность Конференціи включеніемъ въ кругъ ея дѣятельности „рѣшеній спорныхъ въ сенатѣ и иныхъ коллегіяхъ случающихся дѣлъ“. Елизавета Петровна, однако, не захотѣла отнимать у сената его верховнаго значенія въ администраціи и проэктъ Бестужева былъ оставленъ безъ вниманія [3]). Въ Конференціи же, состоявшей обыкновенно изъ императрицы, канцлера и вице-канцлера, попрежнему разсматривались иностранныя дѣла [4]). Бестужевъ, какъ мы уже видѣли, потерпѣлъ неудачу и въ 1757 году, когда онъ, въ виду предстоящей войны съ Пруссіей, рѣшился напомнить императрицѣ о своемъ проэктѣ на этотъ разъ уже преобразовать Конференцію въ новое высшее учрежденіе, „тайный военный совѣтъ“, въ которомъ непремѣнными членами были бы канцлеръ и вице-канцлеръ [5]). Въ полной увѣренности, что важность предстоящихъ событій заставитъ, наконецъ, императрицу согласиться на его предложеніе о созданіи болѣе вліятельнаго сравнительно съ Конференціей учрежденія въ управленіи Бестужевъ составилъ проэкты указа инструкціи тайному военному совѣту и манифеста объ его образованіи [6]). Но даже явная опасность близкой войны не могла

---

[1]) Архивъ князя Воронцова, VII, Дневникъ докладовъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ, 80 с., [2]) Ibidem, стр.. 9, 112—115, 202—206 и 236—244 с., [3]) Соловьевъ, XXII, 176—177 с., [4]) Архивъ князя Воронцова, VII, стр.: 256, 262, 264, 274, 287, 297, 309, 319, 326, 333, 344 и сл., III, 333—572 стр., [5]) Соловьевъ, XXIV, 26 стр., [6]) Архивъ князя Воронцова, III, 361 - 367 стр.

поколебать недовѣрія Елизаветы Петровны къ предполагаемому новому учрежденію, которое напоминало ей упраздненный верховный Кабинетъ Анны Ивановны [1]). Вмѣсто этого императрица рѣшилась на первоначальное предложеніе Бестужева увеличить правительственное значеніе уже существующей Конференціи, въ которой теперь должны были разсматриваться „весьма важныя государственныя дѣла“. Поэтому число засѣданій Конференціи съ 1757 г. начинаетъ увеличиваться и въ нихъ, кромѣ обыкновенныхъ ея членовъ [2]), сталъ принимать участіе и наслѣдникъ престола, великій князь Петръ Ѳеодоровичъ [3]), который надѣялся „познакомиться здѣсь съ дѣлами имперіи“ [4]). Секретаремъ Конференціи былъ сдѣланъ Волковъ, который въ послѣдующее царствованіе пріобрѣлъ большое вліяніе на всѣ дѣла управленія [5]). Вмѣстѣ съ опредѣленнымъ и постояннымъ составомъ Конференціи устанавливается извѣстный порядокъ ея сношеній съ высшими учрежденіями, рядомъ съ которыми она поставлена: сенатомъ, синодомъ и ихъ конторами. Рѣшенія Конференціи должны были исполняться по экстрактамъ изъ ея протоколовъ, посылаемыхъ въ эти учрежденія, а въ прочія присутственныя мѣста Конференція посылала рескрипты, которые должны были ими исполняться немедленно. Экстрактами же изъ своихъ протоловъ извѣщали Конференцію объ исполненіи ея рѣшеній сенатъ, синодъ и ихъ конторы, а остальныя учрежденія обязаны были посылать рѣшенія, адресованныя: „къ поданію въ учрежденную при дворѣ Е. В. Конференцію“ [6]). Преобразованная такъ, Конференція скоро начинаетъ брать верхъ надъ сенатомъ, такъ какъ черезъ нее

---

[1]) На сходство проэктируемыхъ въ 1746—1757 гг. Бестужевымъ высшихъ учрежденій съ Кабинетомъ при Аннѣ Ивановнѣ могло навести императрицу названіе имъ Конференціи или замѣняющаго ее высшаго учрежденія „Кабинетомъ“, [2]—[4]) Соловьевъ, XXIV, 27 и 63 с. [3]) Архивъ кн. Воронцова, III, 697—698 с. [5]) Докладъ гр. Панина, ibidem, 1417—1418 стр., [6]) П. С. З., XIV, №№ 10,621 и 10,720.

проходили всѣ правительственныя распоряженія и въ экстрактахъ и рескриптахъ Конференціи прописывались Высочайшія повелѣнія [1]). Не смотря на энергичное отстаиваніе сенатомъ своей роли въ управленіи, гдѣ онъ считалъ себя „первымъ государственнымъ мѣстомъ“, которое „не обязано никому кромѣ Е. В. свои мнѣнія подавать“ [2]), сенатъ долженъ былъ подчиняться требованіямъ Конференціи, поручавшей ему составленіе нѣкоторыхъ новыхъ законопроэктовъ (напр. новаго учрежденія объ управленіи архіерейскими и монастырскими имуществами [3]) и разсмотрѣніе разныхъ дѣлъ внутренняго управленія [4]). Главнымъ занятіемъ Конференціи остались, все-таки, разнаго рода иностранныя дѣла [5]), въ чемъ несомнѣнно выразилось политическое значеніе Конференціи при Елизаветѣ Петровнѣ точно также, какъ ранѣе рѣшеніе внѣшнихъ дѣлъ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ и Кабинетомъ указывало на первенствующую ихъ роль въ высшемъ государственномъ управленіи. Сенатъ не занимался много иностранными дѣлами въ управленіе Елизаветы Петровны [6]) и Конференція обсуждала и рѣшала ихъ вполнѣ независимо и самостоятельно. Но значеніе Конференціи не могло развиться до такого полнаго обладанія властью, какую имѣли ея предшественники—Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ, такъ какъ при Елизаветѣ Петровнѣ большая власть принадлежала сенату. Изъ среды послѣдняго вошли въ составъ Конференціи только нѣсколько лицъ (князь Трубецкой, П. И.

---

[1]) Blum, II, 146 s. П. С. З., XVII, № 11984, [2]) Соловьевъ, XXIV, 365 с., [3]) П. С. З., XIV, № 10,765, Сперанскій, 88 стр., Соловьевъ, jbidem, 242—243 стр., Ѳ. Дмитріевъ, 53 с., [4]) П. С. З XIV, № 10,622 и XV, № 11,180, Архивъ кн. Воронцова, III, 504—508 с. и IV, 517 с., Соловьевъ, XXIV, 172, 273, 347 и 424 с., [5]) Архивъ князя Воронцова, VII, 354—368 стр., Соловьевъ, XXIV, 248, 251, 267 и 295—296 с., [6]) Отъ сената, какъ политическаго учрежденія въ царствованіе Елизаветы Петровны, не могли ускользнуть совсѣмъ иностранныя дѣла, на что указывалъ позже авторъ „Замѣчаній“ на проэктъ манифеста Екатерины II объ учрежденіи совѣта и преобразованіи сената (С. Р. И. О., VII, 217—221 с.).

Шуваловъ и др), а съ ними вмѣстѣ, быть можетъ, появились въ Конференціи и аристократическія традиціи, которыя жили въ сенатѣ временъ Елизаветы Петровны. Можно предположить, что эти преданія помогли бы членамъ Конференціи, которая стала видимо возвышаться надъ другими учрежденіями, создать изъ нея вполнѣ самостоятельное, политическое учрежденіе въ государствѣ и тѣмъ ограничить власть сената въ управленіи, если бы вскорѣ послѣ преобразованія Конференціи не скончалась сама императрица (въ 1761 г.).

При Петрѣ III Конференція была преобразована въ совѣтъ, который не успѣлъ пріобрѣсти какое либо политическое значеніе въ кратковременное управленіе этого императора. Не удалась и попытка графа Н. И. Панина при Екатеринѣ II создать аристократическій государственный совѣтъ по образцу шведскаго. Для насъ эта попытка интересна въ томъ отношеніи, что она показываетъ, какую живучесть имѣли во 2-й половинѣ XVIII столѣтія политическія стремленія русской знати, оказавшія такое большое вліяніе на исторію высшаго управленія этого вѣка. Мы убѣждены, что предварительное изученіе явныхъ слѣдовъ этого политическаго вліянія въ организаціи высшихъ учрежденій, начиная съ Екатерины I и оканчивая царствованіемъ Елизаветы Петровны [1]), необходимо для всякаго, кто только хочетъ понять истинный смыслъ проэкта Панина. Поэтому Чечулинъ неправъ, когда онъ разсматриваетъ его, какъ отдѣльный историческій фактъ, изолированный отъ всѣхъ предшествующихъ политическихъ событій XVIII ст., гдѣ до самаго начала царствованія Екатерины II русская аристократія не оставляетъ своихъ стремленій къ самостоятельной власти въ государственномъ управленіи, которою она и пользовалась вполнѣ при Екатеринѣ I и Петрѣ II и не потеряла ее совершенно и при ихъ преемникахъ [2]). Во второй половинѣ XVIII стол. не ста-

[1]—[2]) См. выше. Въ I т. нашего изслѣдованія мы старались обосновать эту

ло только представителей родовой русской знати, не такъ давно игравшихъ главную роль въ управленіи (князей Голицыныхъ, Долгорукихъ и др.): они теперь уступили мѣсто и, отчасти, бывшее свое вліяніе на дѣла управленія новой служебной аристократіи, кадры которой пополнялись сначала, главнымъ образомъ, нѣмцами (при Аннѣ Ивановнѣ), а потомъ больше русскими сановниками (при Елизаветѣ Петровнѣ), Что аристократія сохранила свои политическія притязанія ко времени восшествія Екатерины II на престолъ, это доказывается собственными ея словами Вяземскому о непріятной для нея партіи въ Елизаветинскомъ сенатѣ, у которой „виды простирались далѣе“, чѣмъ угодно было самой императрицѣ. Въ рядахъ этой политической партіи, навѣрное, былъ и графъ Н. И. Панинъ, какъ это допускаетъ и самъ Чечулинъ [1]). Послѣдній рѣшительно отвергаетъ, установившійся со времени Соловьева [2]) и раздѣляемый и нами, взглядъ, что Панинъ имѣлъ въ виду при составленіи своего проэкта ограничить власть Екатерины II [3]). Чечулинъ основываетъ это свое мнѣніе на разборѣ обстоятельствъ, при какихъ взошла на престолъ Екатерина II, самого проэкта Панина и всей исторіи его обсужденія императрицей и разными лицами, разсматривавшими его по ея порученію. По словамъ Чечулина, какъ ни было затруднительно положеніе Екатерины II при ея восшествіи на престолъ, тѣмъ не менѣе никто изъ окружающихъ ее лицъ не могъ заставить ее силою своего личнаго вліянія поступать противъ своей воли [4]).

мысль еще тѣмъ, что указывали на цѣлый рядъ фактовъ относительно генетической связи политическихъ плановъ русской аристократіи въ теченіе XVIII ст. съ политическимъ вліяніемъ московскаго боярства: всѣ аристократическія движенія этого столѣтія было только переживаніемъ этого несомнѣннаго факта когда-то бывшей большой политич. силы московскихъ бояръ.

[1] и [4]) Чечулинъ, назв. статья, 76 и 75 стр., [2]) Соловьевъ, XXV, 144, 150, 171—172, 182 стр., [3]) I т. нашего сочиненія „Государственный совѣтъ въ Россіи“; 652—669 стр.

Это соображеніе было бы вѣрно, если бы дѣйствительно самое восшествіе на престолъ Екатерины не произошло при особенныхъ обстоятельствахъ, при которыхъ она не могла обойтись безъ энергичной поддержки наиболѣе вліятельныхъ лицъ изъ числа окружающихъ ее придворныхъ вельможъ, но, однако, не всѣхъ ихъ, какъ это почему-то утверждаетъ Чечулинъ [1]). Кромѣ братьевъ Орловыхъ, княгини Дашковой и другихъ близкихъ къ ней лицъ, сочувствовавшихъ перевороту, было при дворѣ Петра III немало и такихъ вельможъ, которые стояли на его сторонѣ (гр. М. Л. Воронцовъ, фельдмаршалъ Минихъ и др.). Можно предположить, что самая быстрота и успѣхъ политическаго переворота, совершеннаго Екатериной II, находились въ нѣкоторой зависимости отъ энергіи и рѣшительности ея сторонниковъ. Кратковременное царствованіе Петра III возбудило сильное неудовольствіе во всемъ обществѣ и въ высшемъ его слоѣ—знатномъ дворянствѣ—естественно должна была явиться мысль о переходѣ власти къ Екатеринѣ, много потерпѣвшей отъ грубаго обращенія съ ней мужа и извѣстной своимъ выдающимся умомъ. Но наученная опытомъ нѣсколькихъ политическихъ переворотовъ, нерѣдкихъ въ XVIII вѣкѣ, знать надѣялась, что и на этотъ разъ ей удастся добиться виднаго участія въ государственномъ управленіи, посредствомъ котораго ограничивалась бы власть императрицы [2]). Провести эту мысль извѣстной, высшей части русскаго дворянства на дѣлѣ взялся графъ Панинъ, который былъ долго при Елизаветѣ Петровнѣ посланникомъ въ Швеціи, представлявшей собою во второй половинѣ XVIII вѣка аристократическую республику съ номинальною властью короля въ управленіи. Чечулинъ не находитъ ничего общаго между политическимъ устройствомъ Швеціи этого времени и проэктомъ Панина, хотя при всемъ ихъ различіи [3]) съ пер-

---

[1]) Чечулинъ, 75 с., [2]) Bilbasoff: „Geschichte Katharina II, Band II., Erste Abtheilung. Berlin, 1893, 179—180 s., [3]) Это различіе касается отсутствія-

ваго взгляда бросается то между ними сходство, что дѣятельность монарха ограничивалась одинаково совѣтомъ или сенатомъ по шведской конституціи 1723 г., продолжавшей дѣйствовать до 1772 г., какъ и проэктомъ Панина. Въ послѣднемъ только это ограниченіе было выражено не такъ ясно и опредѣленно, такъ какъ дальновидный Панинъ хорошо сознавалъ, что попытка ограничить самодержавную власть русской государыни должна быть предпринята съ большою осторожностью. Поэтому-то Панинъ ставитъ сначала общій принципъ, что въ Россіи „главное и общее о всемъ государствѣ попеченіе замыкается въ персонѣ государя", и затѣмъ уже прибавляетъ, что „государь можетъ произвести въ полезное дѣйство свою самодержавную и законодательную власть разумнымъ ея *раздѣленіемъ* между нѣкоторымъ малымъ числомъ избранныхъ къ тому единственно персонъ". Самое учрежденіе совѣта имѣло, по словамъ Панина, ту цѣль, чтобы „оградить самодержавную власть отъ скрытыхъ иногда похитителей оныя". Слова эти опровергались соображеніями Панина же о составѣ и власти совѣта, подавшими поводъ замѣтить одному изъ противниковъ его проэкта, Вильбуа, что его авторъ „подъ видомъ защиты монархіи тонкимъ образомъ склоняется къ аристократическому правленію" [1]). Планы Панина находили извѣстную опору и въ особенномъ, затруднительномъ положеніи Екатерины II, которая сама сознавала при своемъ восшествіи на престолъ всю непрочность своей власти и необходимость обезпечить ее съ

въ проэктѣ Панина сейма, состоявшаго въ Швеціи изъ представителей отдѣльныхъ сословій и обладавшаго въ государствѣ высшей властью, такъ что совѣтъ или сенатъ былъ только органомъ сейма.

[1]) См. ниже. На такой же замаскированный характеръ проэкта Панина указываетъ Ратынскій, который говоритъ, что панинскій Совѣтъ, „оставляя верховную власть въ принципѣ самодержавною, давалъ возможность нѣсколькимъ сановникамъ имѣть вліяніе на ея рѣшенія и тѣмъ ее ограничивать" („Дворъ и правительство сто лѣтъ тому назадъ"). Рус. Архивъ, 1886 г., XXIV, I, 155—156 с.

помощью окружающихъ ее лицъ. Поэтому-то она даетъ въ манифестѣ о своемъ восшествіи на престолъ (6 іюля 1762 г.) торжественное обѣщаніе „образовать русское государственное управленіе на законно организованныхъ политическихъ учрежденіяхъ“ [1]). Черезъ мѣсяцъ послѣ воцаренія Екатерины Панинъ представилъ, по повелѣнію императрицы, къ ея подписи уже готовый проэктъ образованія важнѣйшаго изъ этихъ предполагаемыхъ новыхъ политическихъ учрежденій — Императорскаго Совѣта: его образованіе должно было помочь, по словамъ проэкта, Екатеринѣ „непоколебимо утвердить форму и порядокъ, которыми подъ императорскою самодержавною властью государство навсегда управляемо быть должно“. Мы уже знакомы въ главномъ съ содержаніемъ этого проэкта, въ которомъ мы теперь только отмѣтимъ аристократическія черты организаціи предполагаемаго совѣта. Уже изъ предисловія къ проэкту, написанному Д. И. Фонвизинымъ подъ руководствомъ графа Панина, виденъ духъ всего этого политическаго акта. „Верховная власть, сказано здѣсь, ввѣряется государю для единаго блага его подданныхъ. Сію истину тираны знаютъ, а добрые государи чувствуютъ. Просвѣщенный ясностью сея истины и великими качествами души одаренный монархъ, принявъ бразды правленія, тотчасъ почувствуетъ, что власть дѣлать зло есть несовершенство, и что прямое самовластіе тогда только вступаетъ въ истинное величіе, когда само у себя отъемлетъ власть и возможность къ содѣянію какого-либо зла“ [2]). Для того, чтобы

---

[1]) Бартеневъ: „XVIII вѣкъ“, IV кн., 216—223 стр., [2]) „Записки М. А. Фонвизина“. Русская Старина, XLII т., 1884 г., 61 стр. Чечулинъ оспариваетъ достовѣрность этого предисловія (considerant'а) и всего проэкта Панина въ редакціи Фонвизина на томъ основаніи, что его записки писаны 91 г. спустя послѣ событій 1762 г. (въ 1853 г.), что проэктъ Панина у Фонвизина не имѣетъ ничего общаго съ дѣйствительнымъ проэктомъ Панина и по вопросу о власти сената у перваго встрѣчается прямое противорѣчіе съ послѣднимъ, и что послѣ considerant'а слѣдуютъ у Фонвизина слова, которыя императрица могла

Екатерина могла „употребить свое право самодержавства съ полной властью къ основанію и утвержденію формы и порядка въ правительствѣ для общей пользы и благосостоянія имперіи“, Панинъ предлагаетъ императрицѣ образовать высшее законодательное учрежденіе—Императорскій Совѣтъ („верховное

объявить только въ самое первое время восшествія на престолъ, а не чрезъ нѣсколько уже лѣтъ: „за этимъ (т. е. введеніемъ) слѣдовала политическая картина Россіи и исчисленіе всѣхъ золъ, которыя она терпитъ“ (Чечулинъ, 78 с., прим.). Но то обстоятельство, что Фонвизинъ писалъ свои записки долго спустя послѣ 1762 г. не можетъ имѣть безусловнаго значенія для рѣшенія вопроса о достовѣрности ихъ содержанія, разъ есть на лицо данныя, которыя подтверждаютъ фактъ олигархической попытки Панина ограничить власть Екатерины II. Кромѣ представленныхъ нами соображеній, на этотъ фактъ указываютъ единогласныя свидѣтельства о ней иностранныхъ писателей той эпохи: Castera, Crusenstolpe (см. ниже) и Rulier'a (Bilbasoff, 179—180 s.). Но, главное, аристократическій характеръ проэкта виденъ изъ самого его содержанія, въ которомъ Чечулинъ напрасно отыскиваетъ противорѣчіе запискамъ Фонвизина. И въ проэктѣ Панина, какъ и у Фонвизина, говорится о назначаемыхъ короной, несмѣняемыхъ членахъ Совѣта; только у Фонвизина монархъ назначалъ часть этихъ членовъ. Затѣмъ въ обоихъ документахъ предоставляется широкое законодательное право Фонвизинымъ самому Совѣту, который онъ называетъ по шведскому образцу верховнымъ сенатомъ, а Панинымъ Императ. Совѣту, въ компетентность котораго входятъ „всѣ дѣла, принадлежащія по уставамъ государственнымъ и по существу самодержавной власти“ русскаго государя, и, кромѣ того, еще сенату. Послѣднему предоставлялась „имѣть свободность представлять на Высочайшія повелѣнія, ежели они въ исполненіи своемъ могутъ утѣснять наши государственные законы или народа нашего благосостояніе“. Справедливо было поэтому замѣчаніе одного изъ рецензентовъ проэкта Панина, что эта „свободность сената представлять на собственныя повелѣнія“ государыни заключаетъ въ себѣ „нѣкоторое сокращеніе самодержавной Е. В. власти“. Наконецъ, послѣднее возраженіе Чечулина о неумѣстномъ включеніи Фонвизинымъ въ проэктъ Панина словъ о политической картинѣ Россіи etc. кажется намъ просто страннымъ. Понятно само собою, что изображеніе этой политической картины Россіи и всѣхъ золъ въ ея управленіи было вполнѣ умѣстно въ манифестѣ, которымъ возвѣщалось о средствѣ ихъ исправленія—образованіи Совѣта. Поэтому Панинъ начинаетъ написанный имъ манифестъ о восшествіи на престолъ Екатерины изложеніемъ безпорядковъ въ русскомъ управленіи, какъ объ этомъ замѣчаетъ и самъ Чечулинъ. Панинъ же предпосылаетъ своему „Уставу Верховному Правительству“ также подробный докладъ императрицѣ о безпорядкахъ въ управленіи при предшественникахъ Екатерины, недостаточности установленій и частыхъ злоупотребленіяхъ властью. Разсказъ же Фонвизина несомнѣнно относится, по словамъ самого Чечулина, именно къ 1762 г., а не „нѣсколькимъ годамъ позже“.

мѣсто лежислаціи или законоданія"), опредѣленное число членовъ котораго (6—8) должно было назначаться изъ среды знати. Чечулинъ отвергаетъ всякое значеніе этого заранѣе опредѣленнаго и постояннаго числа членовъ проэктируемаго Панинымъ совѣта. По его мнѣнію, члены совѣта: „нималѣйшимъ образомъ не были поставлены въ сколько нибудь исключительное положеніе относительно государя; они имъ только назначались и даже не были смѣняемы; государь имѣлъ всякаго рода возможность сильнѣйшимъ образомъ вліять на нихъ". Но въ проэктѣ самымъ категорическимъ образомъ заявляется, что число членовъ совѣта должно быть не менѣе шести и ничего не говорится о томъ, что государь имѣетъ право смѣнять ихъ по своей волѣ. Напротивъ, они считаются непремѣнными членами совѣта, и, если министры не попадутъ въ число императорскихъ совѣтниковъ, „и въ такомъ случаѣ, добавляетъ проэктъ, *предписанное* ихъ число шести, не включая сихъ министровъ, состоять имѣетъ". А въ „Запискахъ" Фонвизина говорится даже, что большинство *несмѣняемыхъ* членовъ должно было состоять изъ избранныхъ дворянствомъ изъ своего сословія лицъ и, слѣдовательно, вполнѣ независимыхъ отъ воли императрицы. О несмѣняемости членовъ совѣта и, кромѣ того, ихъ правѣ въ случаѣ ихъ преступленій судиться себѣ равными говоритъ еще Castera [1]), слова котораго воспроизводитъ Crusenstolpe [2]). Этихъ членовъ совѣта разумѣетъ, очевидно, Вильбуа, когда онъ замѣчаетъ, что „въ случаѣ учрежденія Совѣта воля императрицы будетъ связана *избранными* въ него членами". Правъ былъ также Вильбуа, вопреки мнѣнію Чечулина, что „вліятельные члены могутъ съ теченіемъ времени подняться до значенія соправителей". Членамъ Совѣта было предостав-

---

[1]) Castera: „Vie de Catharine II", Paris, 1797, Tome premier, 195—196 p.,
[2]) Crusenstolpe, „Der russische Hof von Peter I bif aut Nicolaus I", Hamburg, 1855, II Band, 109 s.

лено право законодательной инициативы, „предложенія въ совѣтѣ во всѣхъ дѣлахъ, доходящихъ до государя“ и предварительно разсмотрѣнныхъ и обработанныхъ въ подлежащихъ департаментахъ Совѣта. „Послѣдняя резолюція“ по дѣламъ, обсуждаемымъ въ Совѣтѣ, принадлежала императрицѣ, которая давала ее только тогда, когда „императорскіе совѣтники своими мнѣніями и разсужденіями оныя *оговорили*“. Но и послѣ того, какъ дѣло окончательно было рѣшено въ совѣтѣ, требовалось, чтобы „всякое новое узаконеніе, актъ, постановленіе, манифесты, грамоты, патенты, которые государи сами подписываютъ, были *констрасигнированы* тѣмъ штатцимъ министромъ, по департаменту котораго это дѣло производилося“. Проэктъ указывалъ и на цѣль этой особой подписи министрами рѣшеній Совѣта: она нужна была для того, чтобы придать публичный характеръ его опредѣленіямъ („дабы тѣмъ публика отличить оное могла“). Въ „Уставѣ Верховному Правительству“ Панина интересны также замѣчанія о причинѣ частыхъ перемѣнъ въ высшемъ управленіи. Эта причина заключается въ томъ, что „въ производствѣ дѣлъ дѣйствовала болѣе *сила персонъ*, нежели власть мѣстъ государственныхъ“. Поэтому, говоритъ Панинъ, иногда „самимъ верховнымъ мѣстамъ нашего самодержавнаго правительства оставалось только ихъ наименованіе и все государство одними персонами и ихъ изволеніями безъ знаній и внѣ мѣстъ управляемо было“. Какъ образецъ такого господства „персонъ“ въ управленіи, Панинъ приводитъ тотъ фактъ, что „при наиважнѣйшемъ происшествіи на монаршемъ престолѣ (воцареніи Петра III) почиталось излишнимъ и ненадобнымъ собраніе верховнаго правительства“ [1]). Самъ Па-

---

[1]) Можно думать, что подъ этимъ необходимымъ, по мнѣнію Панина, для утвержденія новаго государя на престолѣ „Верховнымъ Правительствомъ“ онъ разумѣлъ высшее учрежденіе въ родѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта, который такъ свободно распоряжался русской короной послѣ смерти Екатерины I и Петра II.

нинъ, однако, былъ не прочь отъ того, чтобы возстановить снова или, точнѣе, продолжить въ русскомъ управленіи эту „силу персонъ и ихъ изволеній“ посредствомъ учрежденія Императорскаго Совѣта и преобразованія вмѣстѣ съ тѣмъ и сената. Только такимъ путемъ Панинъ думалъ достигнуть опредѣленія „начальныхъ основаній правительства, которыя бы его форму твердо сохранить могли“.

Чечулинъ думаетъ, что различныя поправки въ проэктѣ манифеста, которыя дѣлала Екатерина II въ теченіе почти цѣлаго полугодія (съ конца іюля до конца декабря 1762 г.), нисколько не доказываютъ того, что самый проэктъ Панина былъ ей непріятенъ и что она старалась проволочками затянуть, а затѣмъ и совсѣмъ прекратить все дѣло. Чечулинъ удивляется даже, почему Екатерина не продержала у себя еще далѣе проэктъ, въ которомъ были такъ неопредѣленно формулированы права и обязанности совѣта. „Нашла же она возможнымъ, замѣчаетъ Чечулинъ, оставить у себя на семь мѣсяцевъ докладъ о правахъ и преимуществахъ русскаго дворянства, представленный ей спеціальной коммиссіей“ [1]). Что Екатерина должна была *поневолѣ* заняться разсмотрѣніемъ проэкта Панина, это видно изъ собственныхъ ея словъ въ письмѣ къ Понятовскому въ началѣ августа 1762 г. „Меня принуждаютъ, писала она, выполнять много страннаго. При такихъ настоятельныхъ просьбахъ придется уступить; иначе, я не знаю, что можетъ случиться“ [2]). Это „странное“, на что Екатерина должна была согласиться противъ своего желанія, былъ, какъ замѣчаетъ Бильбасовъ, Императорскій Совѣтъ [3]), права и обязанности котораго, какъ мы видѣли, до-

---

Недаромъ Панинъ назвалъ свой проэктъ образованія Совѣта „Уставомъ Верховному Правительству“, а авторъ „Доклада Екатеринѣ II объ учрежденіи Совѣта“ видитъ главную цѣль его образованія въ „установленіи новыхъ и непремѣнныхъ законовъ въ случаѣ преемничества престола“ (Архивъ кн. Воронцова, XXVI, 1—4 стр.).

[1]) Чечулинъ, 75 стр., [2]—[3]) Bilbasoff, 202 s.

вольно опредѣленно обозначены въ проэктѣ Панина. Тотъ же фактъ, что императрица продержала у себя семь мѣсяцевъ докладъ о вольности дворянской, служитъ только новымъ доказательствомъ нашей мысли объ аристократическомъ характерѣ панинскаго совѣта. Дѣло въ томъ, что этотъ докладъ былъ поданъ императрицѣ специальной коммиссiей, въ которую вошли всѣ восемь человѣкъ, предназначаемыхъ въ число членовъ совѣта [1]). Эта коммиссiя, слѣдовательно, была какъ бы попыткой составить совѣтъ согласно проэкту Панина въ моментъ, когда судьба послѣдняго была еще не рѣшена Екатериной въ отрицательномъ смыслѣ. Членамъ этой коммиссiи, оскорбленнымъ въ своихъ политическихъ идеалахъ явнымъ нежеланiемъ императрицы осуществить проэктъ Панина, поручено было ею „между собою совѣтовать, какимъ отъ насъ особливымъ собственнымъ государственнымъ установленiемъ россiйское дворянство могло бы получить въ потомки свои изъ нашей руки залогъ нашего монаршаго къ нему благоволѣнiя". Екатеринѣ, видимо, хотѣлось привлечь на свою сторону Панина и его сторонниковъ, которымъ она и предоставила „учредить такiя статьи, которыя бы наивящше *поощряли ихъ (дворянъ) честолюбiе* къ пользѣ и службѣ нашей и нашего любезнаго отечества". Но коммиссiя поспѣшила воспользоваться этимъ случаемъ для того, чтобы вознаградить себя, по крайней мѣрѣ, особыми правами и преимуществами, личными и служебными, за вѣроятную потерю политическаго влiянiя, которое обѣщалъ имъ такъ долго неутверждаемый Екатериной проэктъ Панина. Поэтому коммиссiя отклоняетъ предложенiе графа Бестужева-Рюмина о поднесенiи императрицѣ ти-

[1]) Замѣчательно, что въ секретари этой коммиссiи былъ назначенъ дѣйств. ст. совѣтникъ Тепловъ, а не генералъ-прокуроръ Глѣбовъ или генералъ-рекетмейстеръ Козловъ, которые, по словамъ Чечулина, болѣе были бы необходимы въ коммиссiи (83 с.). Такимъ назначенiемъ въ составъ коммиссiи лица, раздѣляющаго политическiе взгляды ея членовъ (Ратынскiй, ibidem), Екатерина думала угодить всѣмъ имъ и самому Теплову.

тула „матери отечества“ и все свое время посвящаетъ „разсужденію о статьяхъ, касающихся до права и вольности дворянства“. На первыхъ же порахъ оказалось, что члены коммиссіи не желали надѣлять особыми отличіями родовую и служебную аристократію, какъ предлагалъ это сдѣлать графъ Воронцовъ. Коммиссія, состоявшая почти изъ однихъ представителей служебнаго дворянства, склонилась къ рѣшенію Петра Великаго „знатное дворянство по годности считать“, то есть, совсѣмъ не признало его. Всѣ дальнѣйшія работы коммиссіи состояли въ томъ, чтобы укрѣпить за дворянствомъ права, предоставленныя ему манифестомъ Петра III о вольности дворянской. Новыми были только, замѣчаетъ Чечулинъ, двѣ статьи (13 и 16-я), которыми обезпечивались всѣмъ дворянамъ личная неприкосновенность и свобода отъ всякаго тѣлеснаго наказанія и требовались болѣе „вящшія доказательства“ противъ дворянъ—уголовныхъ преступниковъ [1]). Однако, даже эти сравнительно скромныя требованія высшаго дворянства не понравились Екатеринѣ, которая долго раздумывала надъ тѣмъ, удовлетворить или нѣтъ желаніямъ членамъ несостоявшагося пока совѣта. Цѣлыхъ семь мѣсяцевъ пролежалъ у императрицы докладъ коммиссіи, пока, наконецъ, императрица возвратила его коммиссіи, предварительно сдѣлавъ въ немъ нѣсколько поправокъ, имѣющихъ цѣлью выставить на первый планъ принципъ самодержавной власти Екатерины [2]). Поэтому-то всему докладу, особенно его заключенію приданъ ею вѣрноподданическій характеръ, что отмѣчаетъ и Чечулинъ [3]). Но коммиссія отказалась „сочинять законы и ма-

---

[1] и [3]) Чечулинъ, 85—86 с.. Статья 13-я требовала, „чтобы ни по какому доносу и подозрѣнію дворянинъ никакимъ образомъ штрафованъ не былъ, покуда предъ судомъ изобличенъ и виновенъ не явится и чтобы въ отличность разночинцамъ отъ всякаго тѣлеснаго наказанія былъ онъ свободенъ“. По ст. 16-й „противу дворянина въ криминальныя дѣла и смертныя убійства доказательства требуются вящшія, нежели противу недворянина“. [2]) Такъ Екатерина слова доклада „премудрое правленіе трудолюбивой и всемилостивѣйшей государыни“

нифестъ о вольности дворянской“ на основаніи этого послѣдняго доклада, такъ видоизмѣненнаго Екатериной. Основаніемъ этого отказа была ссылка на прежде поданный ею докладъ, гдѣ всѣ „статьи о вольности дворянской *такой союзъ между собой имѣютъ*, что при сочиненіи законовъ *отъ одной статьи къ другой необходимо имѣть уваженіе*“. По мнѣнію коммиссіи, необходимо предварительное „подлинное и точное“ опредѣленіе верховной властью размѣра и сущности вольностей дворянству прежде, чѣмъ приняться за „сочиненіе законовъ“ и манифеста по этому поводу. Безъ изданія же такого конституціоннаго акта о правахъ дворянства весь трудъ коммиссіи „былъ излишенъ и безплоденъ: въ случаѣ перемѣны или же полной отмѣны статей о вольности дворянской разрушится всякая связь между сочиненными коммиссіей законами, которые всѣ по большей части перемѣнѣ подвержены останутся“ [1]). Коммиссія, слѣдовательно, настаивала на обезпеченіи законодательнымъ актомъ требуемыхъ ею для дворянства правъ и преимуществъ. Эта настойчивость не понравилась Екатеринѣ, которая увидѣла въ ней отголосокъ политическихъ претязаній партіи Панина и поэтому прекратила и это дѣло о вольности дворянской, которое она такъ долго тянула разными проволочками, какъ это произошло и съ дѣломъ объ образованіи совѣта по проэкту Панина [2]). Былъ, однако, одинъ моментъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ, когда Екатерина, повидимому, рѣшилась образовать совѣтъ согласно этому проэкту. Въ концѣ августа 1762 г. послѣдовалъ указъ, кото-

---

замѣнила выраженіемъ: „премудрое правленіе В. И. Величества столь трудолюбивой“ къ словамъ: „сочинять актъ“ Екатерина прибавила: „оный поднести“.

[1]) П. С. З., XV, № 11,757, С. Р. И. О., 232—266 стр. [2]) Можно предположить, что рѣшеніе Екатерины разорвать уже подписанный ею манифестъ объ образованіи совѣта состоялось, отчасти, подъ вліяніемъ перваго доклада коммиссіи (въ мартѣ 1763 г.), изъ котораго императрица убѣдилась въ твердости и неизмѣнности политическихъ взглядовъ Панина и его партіи, доказавшихъ ихъ при обсужденіи указа о вольности дворянской.

рымъ графъ Бестужевъ-Рюминъ былъ возстановленъ въ своемъ рангѣ „перваго императорскаго сановника" и вмѣстѣ съ тѣмъ былъ назначенъ „первымъ членомъ новаго, учрежденнаго при дворѣ Императорскаго Совѣта" [1]). Но Екатерина не захотѣла на этотъ разъ провозгласить публично объ этомъ рѣшеніи учредить Совѣтъ: вышеприведенныя слова о Бестужевѣ находятся только въ черновомъ проэктѣ манифеста о немъ, а въ печатномъ ихъ уже нѣтъ [2]). Кромѣ Бестужева, были назначены Екатериной и другіе члены Совѣта и изъ ихъ числа указаны и предсѣдатели департаментовъ, исключая морскаго. Но и при этомъ назначеніи обнаружилось тоже формальное отношеніе императрицы къ дѣлу, лично ей непріятному и опасному для ея власти. Въ члены совѣта попали вмѣстѣ съ лицами, оказавшими большую помощь Екатеринѣ при вступленіи ея на престолъ (Г. Орловъ, Панинъ, графъ Разумовскій, князь Волконскій), и люди, непользующіеся довѣріемъ государыни (графъ Чернышевъ) и даже открытые противники совершеннаго ею переворота (графъ М. Р. Воронцовъ) Сановниковъ же, которымъ Екатерина довѣряла вполнѣ (Неплюева, Суворова и др.), не оказалось въ числѣ членовъ Совѣта [3]).

Со времени назначенія Бестужева членомъ прошло цѣлыхъ четыре мѣсяца, пока императрица, наконецъ, уступила настойчивымъ просьбамъ Панина и подписала манифестъ объ образованіи совѣта послѣ цѣлаго ряда въ немъ поправокъ, ясно доказывающихъ, гдѣ скрывался источникъ такой медленности и колебаній Екатерины II. Такъ она нашла неприличнымъ для своей славы, чести своихъ предковъ и всей націи употребленіе Панинымъ слова „варварскій" для характеристики времени послѣ Петра I и до ея воцаренія. Екатеринѣ II также не понравилось названіе предсѣдателей де-

---

[1]) С. Р. И. О., VII, 143 стр., [2]) П. С. З., XVI, № 11,659, [3]) Bilbasoff, ibidem, 203—204 стр.

партаментовъ совѣта министрами и предоставленное имъ въ проэктѣ право контрасигнировать всѣ важнѣйшіе акты управленія, исходящіе изъ совѣта: выдающееся положеніе этихъ министровъ въ государственномъ управленіи, за которое они являлись отвѣтственными предъ общественнымъ мнѣніемъ, могло повлечь за собою развитіе особеннаго вліянія ихъ на важнѣйшія государственныя дѣла и ослабленіе власти императрицы. Екатерина также не хотѣла предоставлять сенату самому подраздѣлять дѣла между департаментами и она замѣнила названіе „департаментъ“, возбуждавшее ея подозрѣнія, „экспедиціей“. Казалось, не было конца всѣмъ этимъ поправкамъ въ проэктѣ, который нѣсколько разъ переписывался и послѣ того опять подносился Панинымъ государынѣ. Дѣло тормозилось еще и тѣмъ, что проэктъ подвергся рѣзкой критикѣ нѣсколькихъ лицъ, которымъ было поручено императрицей предварительно разсмотрѣть его и представить о немъ свои мнѣнія. Всѣ эти рецензенты проэкта Панина признали, какъ мы видѣли, необходимость учрежденія Государственнаго Совѣта въ русскомъ управленіи, какъ высшаго законосовѣщательнаго учрежденія [1]). Но въ тоже время нѣкоторые изъ этихъ рецензентовъ проэкта постарались раскрыть и олигархическіе замыслы Панина. Послѣдній самъ зналъ, что среди придворныхъ вельможъ есть немало противниковъ его политическихъ плановъ, и поэтому въ заключеніи къ своему докладу прямо говорилъ объ этомъ фактѣ, какъ извѣстномъ императрицѣ, упоминалъ „объ особахъ, которымъ для особливыхъ видовъ и резоновъ противно такое новое распоряженіе въ правительствѣ“ (то есть, образованіе Панинскаго совѣта). Панинъ даже предвидѣлъ заранѣе, что эти особы „постараются изыскивать трудности“ къ осуществленію его плановъ, или же „обратятъ совѣтъ въ ту форму, какову они сами могутъ же-

---

[1]) См. выше. Поэтому Больбасовъ не правъ, когда онъ утверждаетъ, что проэктъ Панина ни въ комъ не встрѣтилъ сочувствія (II B., 197 s.).

лать" [1]). Одна изъ этихъ „особъ", тормозившихъ дѣло Панина и его партіи, авторъ „Замѣчаній на проэктъ манифеста объ учрежденіи императорскаго совѣта и сената" (вѣроятно, графъ М. Р. Воронцовъ) даетъ совѣтъ Екатеринѣ „недреманнымъ окомъ смотрѣть, чтобы самодержавную власть, подобно уздѣ, изъ рукъ не выпускать". Авторъ „Замѣчаній" напоминаетъ о фактахъ такого ограниченія самодержавной власти русскихъ государей при Екатеринѣ I и Аннѣ Ивановнѣ, при которыхъ сенатъ былъ подчиненъ сначала Верховному Тайному Совѣту, а потомъ Кабинету. Но, предостерегая Екатерину отъ опасности для ея власти отъ осуществленія проэкта Панина, тотъ же авторъ „Замѣчаній" предлагаетъ назвать новое учрежденіе Императорскимъ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ подъ тѣмъ предлогомъ, чтобы эта новизна не „подала поводъ ни къ какимъ разнымъ разсужденіямъ", которыя и безъ того возбуждалъ въ тогдашнемъ обществѣ проэктъ Панина. „Сіе наименованіе, писалъ названный рецензентъ проэкта, доказуетъ древность государственнаго правленія, которая новостямъ предпочитается". Слѣдовательно, и самъ авторъ „Замѣчаній", и окружающіе Екатерину видѣли въ Панинскомъ совѣтѣ *новый* политическій институтъ. Но предлагаемое имъ возстановленіе для него имени учрежденія, ознаменовавшаго своей дѣятельностью эпоху господства аристократіи въ управленіи, могло показаться подозрительнымъ Екатеринѣ и возбудить въ ней сомнѣніе въ искренности совѣтовъ автора „Замѣчаній", который къ тому же подчиняетъ совѣту сенатъ, присвоиваетъ Императорскому Верховному Тайному Совѣту право разрѣшать жалобы на рѣшенія сената, „чѣмъ самодержавная власть непоколебимо содержана и утверждена будетъ". Болѣе ясно и опредѣленно мнѣніе автора „Замѣчаній" о правахъ сената по проэк-

---

[1]) См. заключеніе къ докладу Панина.

ту Панина. Именно онъ находитъ, что упоминаемая здѣсь „свободность сената представлять на собственныя Е. В. повелѣнія“ заключаетъ въ себѣ „нѣкоторое сокращеніе самодержавной Е. В. власти: сенатъ, замѣчаетъ онъ, и безъ того можетъ Е. В. представлять, когда о чемъ надобно будетъ по его должности, которая предписана ему отъ государя императора Петра Великаго“ [1]). Другой рецензентъ проэкта Панина, авторъ „Доклада Екатеринѣ II объ учрежденіи совѣта“ настаиваетъ на томъ, чтобы опредѣленіе числа членовъ совѣта зависѣло отъ воли императрицы [2]). Наконецъ, противъ Панинскаго проэкта высказался еще графъ Бестужевъ-Рюминъ, который указывалъ Екатеринѣ на опасность „раздѣлить съ императорскимъ совѣтомъ власть, пріобрѣтенную съ такимъ трудомъ“ [3]).

На всѣ эти замѣчанія противниковъ Панинскаго проэкта Чечулинъ не обращаетъ серьезнаго вниманія и останавливается только на мнѣніи бывшаго членомъ совѣта при Петрѣ III, генерала-фельцехмейстера Вильбуа, которому онъ просто не вѣритъ [4]), хотя изо всѣхъ рецензентовъ проэкта никто такъ ясно и рѣшительно не высказался противъ Панина, какъ Вильбуа. Онъ прямо заявилъ Екатеринѣ, что̀ Панинъ „подъ видомъ защиты монархіи тонкимъ образомъ склоняется къ аристократическому правленію. Обязательный и государственнымъ закономъ установленный императорскій совѣтъ и вліятельные его члены могутъ съ теченіемъ времени подняться до значенія соправителей“. По мнѣнію Вильбуа, императрица ни нуждается ни въ какомъ особенномъ совѣтѣ, вмѣсто котораго „нужно только раздѣленіе ея частнаго кабинета на департаменты съ статсъ-секретаремъ для каждой. Императрица, замѣчаетъ Вильбуа, можетъ выбирать въ число своихъ

---

[1]) С. Р. И. О., VII, 217—221 стр., [2]) Архивъ князя Воронцова, XXVI 1—4 стр., [3]) Castera, 197 p., Crusenstolpe, II B., 111 s. [4]) Чечулинъ, 81 стр.

совѣтниковъ способнѣйшихъ людей, между тѣмъ какъ въ случаѣ учрежденія Императорскаго Совѣта ея воля будетъ связана избранными въ него членами. Для русскаго монарха, заключаетъ свое мнѣніе Вильбуа, нужна неограниченная власть. Императорскій же Совѣтъ слишкомъ приблизитъ подданаго къ государю и у подданнаго можетъ явиться желаніе подѣлить власть съ государемъ“ [1]). Не смотря, однако, на всѣ эти возраженія противъ проэкта Панина и подозрительное къ его автору отношеніе самой Екатерины [2]), она, все-таки, рѣшилась послѣдовать совѣту Панина, но болѣе, вѣроятно, потому, что она сознавала необходимость образованія высшаго законодательнаго учрежденія въ русскомъ управленіи, мысль о которомъ не оставляла императрицу потомъ до самаго образованія „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“ въ 1768 году [3]). 19 декаб. 1762 г. графъ Бестужевъ сообщаетъ Саксонскому президенту Прассу о предстоящемъ измѣненіи въ министерствѣ, образованіи особеннаго совѣта, при чемъ замѣчаетъ, что публикація акта объ этомъ учрежденіи послѣдуетъ въ теченіе 12—14 дней [4]). И на самомъ дѣлѣ 28 дек. Екатерина подписала манифестъ „Объ учрежденіи императорскаго совѣта и раздѣленіи сената на департаменты“, но этотъ манифестъ оставался неопубликованнымъ до іюня 1763 г. [5]), когда Екатерина измѣнила свое намѣреніе и надорвала манифестъ [6]), чѣмъ и было закончено все дѣло объ образованіи совѣта по проэкту Панина. На это послѣднее и, повидимому, неожиданное рѣшеніе Екатерины II подѣйствовали, конечно, всѣ вмѣстѣ обстоятельства этого дѣла, особенно же отрицатель-

---

[1]) Blum, I, 144—146 s., [2]) Екатеринѣ было извѣстно, что Панинъ думалъ возвести на русскій престолъ сына, отстраненнаго отъ него, Петра III, Павла, а Екатерину назначить только регентшей (Crusenstolpe, II, 19—23 s., Соловьевъ, XXV, 150 с., [3]) См. выше, [4]) Bilbasoff, II, 206 s., [5]) Въ это время графъ Сольмъ доносилъ своему правительству, что „изъ всего плана необходимыхъ государственныхъ преобразованій, предпринятаго Панинымъ, ничего не окончено“ (С. Р. И. О., XXII, 61 стр.), [6]) С. Р. И. О., VII, 210 стр.

ные отзывы Вильбуа, Бестужева и другихъ противниковъ проэкта Панина, отчасти же, вѣроятно, и дѣятельность коммиссіи, пересматривавшей указъ о вольности дворянской [1]). Самъ Панинъ не былъ удаленъ отъ двора, какъ слѣдовало бы ожидать, а, напротивъ, продолжалъ пользоваться полнымъ довѣріемъ императрицы въ внѣшнихъ дѣлахъ. Къ нему же первому обратилась Екатерина позже, когда зашла рѣчь объ образованіи состава вновь учрежденнаго „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“ [2]). Чечулинъ видитъ въ этомъ фактѣ продолжающагося вліянія Панина на дѣла правленія послѣ его неудачи одно изъ рѣшительныхъ доказательствъ своей мысли, что проэктъ Панина не содержалъ въ себѣ никакой аристократической тенденціи и былъ составленъ по волѣ самой императрицы, которая желала созданія Совѣта, какъ высшаго правительственнаго учрежденія съ чисто монархическимъ характеромъ [3]). Мы уже имѣли случай замѣтить, что это послѣднее желаніе Екатерины II могло существовать независимо отъ плана Панина, и было одной изъ причинъ, почему она не сразу покончила съ его проэктомъ. Когда судьба этого проэкта была рѣшена Екатериной послѣ долгихъ колебаній не въ пользу его автора, императрица въ томъ же 1763 г. поручаетъ Миниху составить проэктъ устройства Совѣта, но только уже какъ истинно монархическаго, законосовѣщательнаго учрежденія [4]). Тотъ же фактъ, что Панинъ остался при дворѣ и не потерялъ своего вліянія на государственныя дѣла, можетъ въ одинаковой мѣрѣ служить доказательствомъ и того обстоятельства, что Панинъ съ его партіей продолжалъ пользоваться большимъ вліяніемъ при дворѣ и послѣ 1763 г. Въ полной солидарности ихъ интересовъ сама Екатерина могла убѣдиться, между прочимъ, изъ кратковременной дѣятельности уже извѣстной намъ коммиссіи, всѣ члены которой

---

[1]) См. выше, [2]) С. Р. И. О., X, 302, [3]) Чечулинъ, 77 и 82 с., [4]) О проэктѣ Миниха см. выше.

дѣйствовали въ полномъ согласіи, энергично и независимо при обсужденіи важнаго для всего русскаго дворянства акта объ его вольности. Немного позже при образованіи состава Совѣта 1768 г. Панинъ на запросъ императрицы указалъ ей, главнымъ образомъ, на тѣхъ же лицъ, которыя должны были сдѣлаться членами Императорскаго Совѣта и были въ коммиссіи о вольности дворянской (графъ Разумовскій, графъ Чернышевъ, Григ. Орловъ, князь Волконскій и братья Панины); остальные члены Совѣта 1768 г.—князь Голицынъ и генералъ-прокуроръ Вяземскій—попали въ совѣтъ также по рекомендаціи Панина [1]). При такихъ обстоятельствахъ для императрицы было выгодно удержать Панина при себѣ и расположить въ свою пользу особымъ довѣріемъ въ дѣлахъ честолюбиваго человѣка, который потерпѣлъ такое пораженіе въ своихъ политическихъ замыслахъ. Но какъ бы то ни было, неудачная олигаргическая попытка Панина была послѣдней въ ряду политическихъ плановъ русской аристократіи, которая такъ долго пользовалась властью въ государственномъ управленіи почти во всю первую половину XVIII вѣка. Послѣдующее образованіе Екатериной II „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“, какъ и „Высочайшаго Совѣта“ при Павлѣ I и сената въ оба эти царствованія произошло уже внѣ всякихъ аристократическихъ вліяній. Такъ можно теперь утверждать, въ исторіи всего высшаго управленія XVIII вѣка отъ Петра I до времени Екатерины II проходитъ, какъ общая его черта, аристократическій характеръ устройства и дѣятельности разныхъ высшихъ учрежденій въ государственномъ управленіи. Поэтому-то правъ былъ одинъ изъ сотрудниковъ въ реформахъ Императора Александра I, графъ Завадовскій, когда онъ замѣчалъ, что „отъ самой кончины Петра I во всѣ времена властолюбивыя лица стремились къ тому, чтобы имъ,

[1]) С. Р. И. О., X, 302.

а не мѣстамъ властвовать въ дѣлахъ" [1]). Но не менѣе правъ былъ и самъ Панинъ съ извѣстнымъ намъ его замѣчаніемъ о дѣйствіи за это время „въ производствѣ дѣлъ силы персонъ и ихъ изволеній вмѣсто власти мѣстъ государственныхъ".— Мы видѣли до сихъ поръ, что одними изъ главныхъ причинъ, повліявшихъ на исторію высшаго управленія въ XVIII в., были: потребность въ высшемъ учрежденіи для важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ и особенное значеніе аристократическаго элемента въ образованіи подобнаго рода институтовъ. Въ неустойчивости всего центральнаго управленія за это время, безпрерывной почти смѣнѣ въ немъ однихъ учрежденій другими играла, кромѣ того, извѣстную роль и неопредѣленность отношеній между личнымъ и коллегіальнымъ началомъ въ администраціи, борьба между древнимъ бюрократическимъ принципомъ особеннаго порученія [2]) отдѣльныхъ отраслей управленія тѣмъ или другимъ лицамъ съ коллегіальнымъ началомъ, положеннымъ Петромъ I въ основаніе устройства всѣхъ учрежденій въ государствѣ [3]). Однако, въ теченіе XVIII столѣтія практика управленія не оправдала этого увлеченія великаго преобразователя „коллежскимъ обрядомъ"; на дѣлѣ оказалось, что чисто административныя дѣла, исполнительная часть въ управленіи лучше отправлялась отдѣльными лицами, нежели цѣлыми коллегіями. Поэтому въ продолженіе всего XVIII вѣка, начиная съ царствованія самого Петра I, мы наблюдаемъ возникновеніе личныхъ органовъ управленія, существовавшихъ рядомъ съ разнообразными высшими учрежденіями съ болѣе или менѣе коллегіальнымъ характеромъ ихъ дѣятельности, или даже входящихъ въ самый составъ этихъ послѣд-

---

[1]) Завадовскій: „Мнѣніе о правахъ и преимуществахъ сената" („Чтенія въ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ", 1862, II, смѣсь, 94—101 стр.),

[2]) Градовскій: „Высшая администрація въ XVIII в.", 111—116, 282 с. и др.,

[3]) А. Филипповъ: „О наказаніи по законодательству Петра Великаго въ связи съ реформою". Москва, 1891, 25—27 стр.

нихъ. Такъ въ началѣ царствованія Петра I появляется и продолжаетъ долго существовать и послѣ образованія сената Ближняя канцелярія, „Министерская консилія“, членами которой были члены прежней боярской думы. Сюда съѣзжались представители важнѣйшихъ отраслей государственнаго управленія,—начальники приказовъ для обсужденія и рѣшенія всякаго рода административныхъ дѣлъ, особенно же финансовыхъ и военныхъ [1]). Изъ этой „Консиліи министровъ“ выдѣлились потомъ въ особыя группы финансовыя, военныя и дипломатическія дѣла [2]). Кромѣ того, нѣкоторыя дѣла по службѣ и служилому землевладѣнію рѣшались въ походной канцеляріи, частномъ кабинетѣ Петра I [3]), начальникомъ которой былъ секретарь Макаровъ, ставшій скоро вслѣдствіе своей близости къ царю могущественнымъ человѣкомъ [4]). Съ учрежденіемъ сената, замѣнившаго Ближнюю канцелярію по финансовымъ дѣламъ [5]), въ него не вошли военныя и дипломатическія дѣла, которыми завѣдывали особыя лица. Названіе ихъ „верховными господами“ указываетъ на высшее, министерское ихъ положеніе въ государственномъ управленіи, которое они заняли по отношенію къ сенату, какъ исполнительному органу на время отлучекъ государя изъ столицы [6]). Съ образованіемъ коллегій (въ 1718 г.) въ составъ сената взошли всѣ ихъ президенты. Но изъ этихъ послѣднихъ президенты военной, адмиралтейской и иностранной коллегій (князь Меньшиковъ, адмиралъ графъ Апраксинъ и канцлеръ графъ Головкинъ), а за ними и президенты остальныхъ коллегій сносились съ верховной властью по важнѣйшимъ дѣламъ непосредственно и получали указы, минуя сенатъ и, такимъ образомъ, стояли выше сената въ каче-

---

[1]) П. С. З., IV, № 2270, Архивъ князя Куракина, I томъ, 258 стр., Токаревъ, назв. статья, 52 стр. и сл., 74 стр. и сл., [2], [5—6]) Милюковъ, назв. сочиненіе, 672 и 514 стр., [3]) Токаревъ, 63—64 стр., [4]) Соловьевъ, XVI, 2—3 стр.

ствѣ особыхъ личныхъ административныхъ учрежденій [1]). Президенты этихъ первыхъ трехъ коллегій были первыми министрами въ русскомъ государственномъ управленіи вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими лицами, которымъ Петръ I довѣрялъ завѣдываніе особыми частями управленія (напр. княземъ Д. М. Голицынымъ, графомъ Толстымъ и др.). Самъ Петръ также сознавалъ необходимость уничтоженія произвола въ управленіи и сохраненія единства въ дѣятельности администраціи и поэтому создалъ (въ 1722 г.) новую должность генералъ-прокурора въ сенатѣ, который былъ посредствующимъ органомъ между нимъ и верховною властью [2]). Генералъ-прокуроръ сдѣлался при Петрѣ I „кормиломъ государственнаго управленія“, такъ какъ въ лицѣ генералъ-прокурора личное начало въ сенатѣ взяло верхъ надъ коллегіальнымъ [3]). Послѣднее проявлялось въ организаціи сената въ томъ, что сенатъ рѣшалъ всѣ дѣла сначала единогласно [4]) и только въ 1714 г. былъ введенъ порядокъ рѣшенія дѣлъ въ сенатѣ по большинству голосовъ [5]).

Тотъ же бюрократическій принципъ заявилъ о себѣ при образованіи Верховнаго Тайнаго Совѣта въ царствованіе Екатерины I. Указъ 8 февр. 1726 г. прямо выдѣляетъ первыхъ сенаторовъ или первыхъ министровъ изъ состава сената, съ которымъ они не сливались и при Петрѣ I, а „имѣли по должности своей, яко первые министры, тайные совѣты о политическихъ и другихъ важныхъ государственныхъ дѣлахъ“. Указъ говоритъ также о томъ, что завѣдываніе первыми сенаторами отдѣльными отраслями управленія, „президенство въ первыхъ коллегіяхъ“ затрудняетъ рѣшеніе этихъ

---

[1]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 63, Сперанскій, 18—24 с., Градовскій, 101—102 стр., Милюковъ, 672 с., [2]) Записки Миниха (отца), 22 стр., [3]) Сергѣевичъ: „Лекціи и изслѣдаванія“, 835—836 стр., [4]) Петровскій, 334—336 стр., [5]) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ“, 18 и 23 стр., Градовскій, 124—125 стр.

важныхъ государственныхъ дѣлъ, а ихъ „многодѣльство" тормозитъ теченіе дѣлъ въ самомъ сенатѣ, гдѣ они „не могутъ вскорѣ чинить резолюціи на государственныя внутреннія дѣла". Эти—то „первые сенаторы или министры" и стали членами Верховнаго Тайнаго Совѣта, получившаго значеніе современнаго комитета министровъ. Отчасти, поэтому, члены Верховнаго Тайнаго Совѣта не захотѣли, подобно сенату, стать коллегіей, въ которой члены теряютъ въ отдѣльности свое особое, самостоятельное значеніе. Въ „Мнѣніи не въ указъ" Верховный Тайный Совѣтъ не признается „за особливое коллегіумъ" въ виду именно его высшаго правительственнаго значенія: „понеже оный токмо Е. В. ко облегченію въ тяжкомъ ея *правительства* бремени служитъ" и въ немъ „всѣ дѣла *скорѣе, нежели отъ одного,* отправлены и рѣшены будутъ". Члены совѣта, какъ видно, вмѣстѣ съ самостоятельностью и независимостью другъ отъ друга желали также, чтобы на нихъ лежала и меньшая отвѣтственность за ихъ дѣятельность. Тоже стремленіе къ самостоятельности каждаго изъ нихъ выразилось въ ихъ просьбѣ „дать каждому изъ нихъ особый департаментъ или повытье, о чемъ онъ предложеніе чинить имѣетъ, дабы прежде довольно разсудить: 1) потребно ли оное дѣло, 2) какъ оное лучше дѣлать и въ томъ опредѣленіе учинить, дабы толь легче Е. И. В. свою резолюцію принять и учинить могла" [1]). Слѣдовательно, каждый изъ членовъ совѣта хотѣлъ быть докладчикомъ только по тому роду дѣлъ, которыми онъ занимался. Впрочемъ, Екатерина не согласилась удовлетворить сразу этой просьбѣ членовъ совѣта, быть можетъ, потому, что опасалась увеличенія власти каждаго изъ членовъ совѣта, которому была бы отведена этой мѣрой особая отрасль управленія. Императрица приказала „объ особыхъ департаментахъ учинить особое мнѣніе съ изъясненіемъ". Этого изъясненія

---

[1]) С. Р. И. О., LV, №№ 41, 43 (приложеніе).

не было представлено, но на самомъ дѣлѣ каждый изъ членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта докладывалъ и обыкновенно участвовалъ самъ при рѣшеніи дѣлъ, ему подвѣдомственныхъ. Такъ всѣ военныя дѣла докладывались въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ княземъ Меньшиковымъ, который даже успѣлъ добиться выдѣленія военныхъ дѣлъ изъ компетенціи совѣта [1]), и сравнительно рѣдко присутствовалъ самъ въ засѣданіяхъ совѣта [2]). Внѣшнія дѣла принадлежали къ вѣдомству Головкина и Остермана, которые всегда докладывали о нихъ въ совѣтѣ [3]). Точно также непремѣнно присутствовалъ въ Совѣтѣ графъ Апраксинъ при обсужденіи дѣлъ о флотѣ [4]). Другіе члены Совѣта докладывали также по тѣмъ дѣламъ, которыми они завѣдывали. Такъ князь Голицынъ дѣлалъ доклады по раскладкѣ податей, Остерманъ—о дѣлахъ коммерціи и почтовыхъ, Толстой—донмочной канцеляріи [5]). Поэтому протоколы по дѣламъ, обсуждаемымъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, закрѣплялись прежде всего тѣми членами, которые участвовали въ рѣшеніи дѣлъ [6]). Собранія всѣхъ членовъ Совѣта были рѣдки и обыкновенно въ немъ засѣдали: графъ Апраксинъ, графъ Головкинъ и князь Голицынъ [7]). Изрѣдка бывалъ въ Совѣтѣ сначала и Остерманъ, который сталъ посѣщать его засѣданія чаще послѣ паденія Меньшикова [8]). Рѣшеніе дѣлъ въ Совѣтѣ только присутствовавшими его членами ясно указываетъ на отсутствіе коллегіальнаго харак-

---

[1]) П. С. З., № 4833, [2]) С. Р. И. О., LV, 172, 402, 426 с. и сл., LVI, 19, 61, 98 и др., LVIII, 1, 4, 21, 37, 121 с. и др., [3]) С. Р. И. О., LV, 177, 178, с. и др. LXIII, 69, 91 и др., LXXX, 88, 123—24, 258, 261 266, 271, 317, 484 и др., LXXXIV, 124—125, 207, 239, 241, 521, 688 с., [4]) LX, 66, 81, 83, 147 с. и др., LXIX, 69, 102 и др., LXXIX, 232—33, 267—268 и др. LXXXIV, 24, 30, 238 и мн. др. [5]) Филипповъ: „Исторія сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета", Ученыя Зап. Юрьев. Университета, 2 кн., 37 с., прим., [6]) С. Р. И. О., LV, 76, 141, 257 и др., LVI, 23, 53, 71 и др., LXXIX, 1—2, 15, 87, 115—116 и мн. др., LXXXIV, 147, 251 с. и др., [7]) См. большинство протоколовъ засѣданій Верховнаго Тайнаго Совѣта, [8]) С. Р. И. О., LXXXIV, 8, 25, 122 с. и др.

тера въ его дѣятельности. Такое же заключеніе можно вывести изъ того факта, что всѣ дѣла рѣшались въ совѣтѣ не большинствомъ голосовъ изъ числа наличныхъ его членовъ, какъ это бываетъ во всѣхъ коллегіяхъ, а всѣми присутствующими членами [1]). Наконецъ, въ протоколахъ попадается названіе членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта прямо „министрами“ [2]). Въ теченіе всего господства Верховнаго Тайнаго Совѣта въ управленіи рядомъ съ нимъ продолжали существовать, какъ особенныя вѣдомства, „министерства“ три первыя коллегіи (военная, морская и иностранная), въ чемъ выразилось сильное вліяніе личнаго начала, но вмѣстѣ съ тѣмъ, хотя и смутная, идея о раздѣленіи отраслей управленія [3]). Всѣ три первыхъ коллегіи сохраняютъ независимое положеніе и по отношенію къ Кабинету и только въ концѣ царствованія Анны Ивановны онѣ подчиняются сенату [4]). Особенно возвысилась въ это время военная коллегія, которою управлялъ фельдмаршалъ Минихъ. Она получила право не исполнять сенатскіе указы въ случаѣ противорѣчія ихъ съ именными [5]). Всѣ доклады и въ томъ числѣ—о производствѣ въ полковники и другіе высшіе военные чины—представлялись военной коллегіей помимо сената и Кабинета прямо императрицѣ [6]). Военная коллегія даже присвоила себѣ право дѣлать распоряженія по иностраннымъ дѣламъ безъ сношенія съ коллегіей иностранныхъ дѣлъ, что, наконецъ, вызвало запрещеніе подобнаго самовольнаго образа дѣйствій со стороны военной коллегіи [7]). Личное, бюрократическое начало въ высшемъ управленіи при Аннѣ Иьановнѣ выразилось еще въ порученіи завѣдыванія бергъ-коллегіи генералъ-оберъ-директору, причемъ эта коллегія была подчинена однимъ Высочайшимъ

---

[1]) Филиппов, назв. соч., 2, 35—45 стр., [2]) С. Р. И. О., LV, 4 стр., LVI, 85 с. и сл., [3]) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ“ 24 с., Градовскій, назв. соч., 194 с. [4]) П. С. З., XI, №№ 8295 и 8297, [5]) П. С. З., VIII, №№ 6176, [6]) VIII, №№ 5920, 7755, 6778 и 6299, [7]) П. С. З., VIII, № 6911.

повелѣніямъ [1]). Характерно также и то для времени Анны Ивановны, что А. П. Волынскій въ своемъ „Генеральномъ Проэктѣ“ мечталъ даже о томъ, чтобы изъ среды шляхетства, обучавшагося въ чужихъ краяхъ, исходили „природные русскіе министры“ [2]).

Подобно Верховному Тайному Совѣту, значеніе общаго министерства получилъ и Кабинетъ при своемъ образованіи, такъ какъ въ немъ были сосредоточены всѣ дѣла внутренняго управленія [3]). Изъ нихъ дѣла иностранныя и военныя занимаютъ первое мѣсто [4]), благодаря, отчасти, особенному положенію Остермана при Аннѣ Ивановнѣ. Подъ вліяніемъ Остермана и другихъ нѣмцевъ была упразднена въ сенатѣ должность генералъ-прокурора [5]), который казался опаснымъ членамъ Кабинету предоставленной ему властью. Сенатъ снова получилъ генералъ-прокурора только въ концѣ царствованія Анны Ивановны, когда въ „генеральныхъ собраніяхъ“ сената и Кабинета возрастаетъ значеніе сената въ управленіи [6]). Въ пору наибольшей дѣятельности Кабинета (въ 1737—1739 гг) „въ виду лучшаго отправленія дѣлъ“ онъ былъ раздѣленъ на три департамента или экспедиціи: внутренній, иностранный и секретный [7]). Такъ въ организаціи Кабинета осуществилось то, хотя и неправильное, раздѣленіе дѣлъ управленія, которое предполагали ввести въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ его члены. Въ тоже время въ сенатѣ произведено было отдѣленіе административныхъ дѣлъ отъ судебныхъ, подраздѣленныхъ между пятью его департаментами [8]). Въ царствованіе Ивана Антоновича произошло болѣе вѣрное по роду дѣлъ подраздѣленіе Кабинета на три департамента: военный, во главѣ котораго сталъ Минихъ, получившій при воцареніи Ивана Антоновича званіе „перваго министра въ

---

[1]) Ѳ. Дмитріевъ, ibidem, 54—56 стр. [2]) Д. Корсаковъ: „А. П. Волынскій“, Древняя и Новая Россія, 11 кн., 32—36 с., [3]—[4]) См. ниже, [5]—[6]) Градовскій 158 с., [7]) П. С. З., № 7907, [8]) П. С. З., № 5570.

Е. И. В. консиліяхъ“ [1]), морской и иностранный департаментъ, которымъ завѣдывалъ Остерманъ, и департаментъ внутреннихъ дѣлъ, порученный князю Черкасскому и графу Головкину. Кабинетъ—министры должны были разсматривать лишь тѣ дѣла, „кои до рѣшенія Кабинета касаются“. Въ виду объединенія всей администраціи вводятся, какъ нормальный порядокъ рѣшенія дѣлъ въ Кабинетѣ, соединенныя засѣданія его департаментовъ. Все, что рѣшалось въ отдѣльномъ департаментѣ, вносилось затѣмъ на обсужденіе общаго присутствія всѣхъ членовъ Кабинета, послѣ чего только изготовлялся соотвѣтствующій указъ [2]). Точно такому же порядку должно было слѣдовать рѣшеніе дѣлъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ. „Буде же которому департаменту случится, сказано въ указѣ о раздѣленіи Кабинета на департаменты, такое важное дѣло, которое требуетъ неотмѣннаго общаго разсужденія, а одному по мѣрѣ положить невозможно, о таковомъ тотчасъ учинить общій совѣтъ“ [3]). Въ этомъ требованіи „общаго совѣта“ для рѣшенія дѣлъ въ Кабинетѣ можно видѣть нѣкоторый признакъ его коллегіальности, хотя едва ли эти „общіе совѣты“ приводили къ цѣли при томъ исключительномъ господствѣ, какое пріобрѣтали въ управленіи отдѣльныя лица (Минихъ и Остерманъ). Въ Кабинетъ, какъ и ранѣе въ Верховный Тайный Совѣтъ, приглашались изъ сената, военной, адмиралтейской и другихъ коллегій по мѣрѣ надобности члены всѣхъ учрежденій, которые спеціально занимались тѣми или другими дѣлами. Такимъ путемъ Остерманъ—инициаторъ такого порядка въ ходѣ дѣлъ въ Кабинетѣ—думалъ „отвратить вредную зависть и рѣшать дѣла по законамъ и учрежденіямъ“ [4]). Три первыя коллегіи дѣйствовали независимо отъ Кабинета и управлялись спеціально назначенными лицами—генералъ-директорами [5]). Съ

[1—2]) Записки Миниха, 71 и 80 с., [3]) П. С. З., № 8326, [4]) Архивъ князя Воронцова, XXIV, 1—5 стр. [5]) Ѳ. Дмитріевъ, ibidem.

возстановленіемъ въ управленіе Елизаветы Петровны власти сената эти коллегіи были подчинены ему [1]). Мы уже знаемъ, что Конференція, образованная спеціально для обсужденія „важныхъ иностранныхъ дѣлъ“, занималась долго одними ими, пока въ нее не стали входить и дѣла внутренняго управленія и она не получила значенія общаго министерства. Но даже и въ это время иностранныя дѣла составляли главный предметъ дѣятельности Конференціи [2]). Мы видѣли также, что нѣкоторыя изъ дѣлъ внутренняго управленія разсматривались при Елизаветѣ Петровнѣ въ ея частномъ кабинетѣ [3]). При восшествіи на престолъ Петра III канцлеръ графъ Воронцовъ настаивалъ на преобразованіи Конференціи или учрежденіи „какого-либо подобнаго тому совѣта“ въ виду устраненія *смѣшенія дѣлъ* и установленія всей системы управленія. Согласно съ его проэктомъ было предположено „оставить въ прежней силѣ Конференцію и ея „главная и первая должность“ опредѣлена завѣдываніемъ политическими дѣлами и, связанными съ ними, вопросами внутренняго управленія (государственными доходами и расходами, коммерціей и др.). Конференціи же должны были докладывать о всѣхъ важнѣйшихъ дѣлахъ три первыя коллегіи [4]). Болѣе опредѣленно идея о порученіи главныхъ отраслей управленія отдѣльнымъ лицамъ была выражена въ „Планѣ Совѣта“, по которому онъ раздѣлялся на четыре департамента: 1) военныхъ дѣлъ, 2) морскихъ, 3) внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и 4) внѣшнихъ дѣлъ. Во главѣ каждаго департамента были поставлены въ качествѣ ихъ председателей статсъ-секретари. Изъ дѣйствительнаго образованія Совѣта при Петрѣ Феодоровичѣ не видно, былъ ли онъ раздѣленъ на департаменты, хотя присутствіе въ Совѣтѣ графовъ Миниха и Воронцова можетъ служить знакомъ того, что, по крайней мѣрѣ, воен-

---

[1]) П. С. З., XI, № 8697, [2-3]) См. выше, [4]) Докладъ графа Воронцова Петру III, Даневскій, прил., 6—9 стр.

ныя и иностранныя дѣла находились при Петрѣ III въ завѣдываніи особыхъ лицъ съ правами министровъ. Совѣту косвенно подчинялись военная и адмиралтейская коллегіи, доклады которыхъ идутъ къ императору прямо, минуя сенатъ [1]).

Особенно становится замѣтнымъ вліяніе личнаго начала въ организаціи высшихъ учрежденій въ царствованіе Екатерины II. Уже графъ Панинъ предлагалъ въ своемъ „Уставѣ Верховному Правительству" образовать въ проэктируемомъ имъ совѣтѣ четыре департамента: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) внутреннихъ, 3) военныхъ и 4) морскихъ съ „штацкими министрами" во главѣ каждаго изъ нихъ. Всѣ дѣла, поступающія въ Совѣтъ, какъ въ высшее правительственное учрежденіе въ имперіи, должны были *раздѣляться* между „штацкими министрами, а они по своимъ департаментамъ должны ихъ разсматривать, вырабатывать, въ ясность приводить, *Намъ въ совѣтѣ предлагать* и по нимъ опредѣленія чинить по нашимъ резолюціямъ и повелѣніямъ". Министры, слѣдовательно, каждый по своей части, обладали правомъ личнаго доклада по своему департаменту въ Совѣтѣ, обсуждали законы и всѣ важныя мѣры правительства и они же выполняли состоявшіяся по отдѣльнымъ вопросамъ управленія рѣшенія императрицы. Проэктъ называетъ министровъ „живою запискою рачительному государю принадлежащаго, точнаго свѣдѣнія о установленіи и состояніи всѣхъ вещей, составляющихъ дѣла, порядокъ и положеніе всего государства" (5 §). Такое же значеніе личнаго, непосредственнаго участія каждаго изъ „штацкихъ министровъ" въ порученныхъ имъ дѣлахъ управленія имѣетъ обязательная ихъ подпись на каждомъ новомъ законодательномъ актѣ (10 §), послѣдовавшемъ вслѣдствіе ихъ докладовъ въ Совѣтъ и одобреннаго государыней. „Оговариваніе императорскими совѣтниками" предложеній ми-

---

[1]) П. С. З., XV, №№ 11,452, 11458, 11,467, 11,463, 11,470, 11 476, 11,480 и 11,552.

нистровъ своими мнѣніями и разсужденіями придавало дѣятельности совѣта нѣкоторый коллегіальный характеръ, хотя въ проэктѣ и не сказано о способѣ рѣшенія Совѣтомъ дѣлъ въ томъ очевидномъ намѣреніи его автора, чтобы обезпечить „штацкимъ министрамъ" и другимъ членамъ совѣта большую самостоятельность въ дѣлахъ управленія. Болѣе послѣдовательно и правильно проведенъ Панинымъ коллегіальный принципъ въ организаціи сената, который по проэкту не имѣлъ такихъ большихъ политическихъ правъ, какъ Совѣтъ Сенатъ раздѣлялся въ проэктѣ на шесть департаментовъ, въ которыхъ дѣла рѣшаются „единогласно и на точномъ разумѣ законовъ" (§§ 3—4). При первомъ департаментѣ сената, остается генералъ-прокуроръ; въ каждомъ изъ остальныхъ—по одному оберъ-прокурору. Въ сомнительныхъ же случаяхъ обсужденіе дѣла происходитъ въ первомъ департаментѣ или общемъ собраніи сената по иниціативѣ и при содѣйствіи генералъ-прокурора. По большинству же голосовъ и согласно съ существующими законами рѣшаются и „всякія новыя и въ департаментахъ еще нетрактованныя государственныя дѣла" [1]). Въ планѣ же Панина находилось предложеніе объ образованіи нѣсколькихъ министерствъ „разумнымъ раздѣленіемъ государственной власти между нѣкоторымъ малымъ числомъ избранныхъ къ тому единственно персонъ". Эти персоны, должны были заботиться „о тѣхъ государственныхъ частяхъ, кои по ихъ натурѣ требуютъ всегдашняго поправленія, частыхъ перемѣнъ и полезныхъ новостей". Панинъ дѣлитъ все „государственное правленіе" на восемь частей, въ которыя вошли главныя отрасли управленія. Мысль Панина объ учрежденіи министерствъ была осуществлена позднѣе, при Александрѣ I, который, можно думать, при обсужденіи разныхъ проэктовъ объ образованіи министерствъ вмѣстѣ съ членами неоффиц. комитета пользовался и проэктомъ Панина [2]).

[1]) Депевскій, назв. соч., приложеніе, 1—20 стр., [2]) См. I т. нашего изслѣдованія, 797—798 стр.

Въ „Докладѣ Екатеринѣ II объ учрежденіи совѣта", поданномъ ей по поводу проэкта Панина, предлагается авторомъ назвать предсѣдателей департаментовъ совѣта статсъ-секретарями и предоставить имъ право сочинять именные указы, которые касаются дѣлъ ихъ департаментовъ, а „правителю канцеляріи совѣта только тѣ, кои не касаются до департаментовъ". Авторъ „Доклада" протестуетъ противъ всякаго притѣсненія, возможнаго со стороны Совѣта по отношенію къ президентамъ первыхъ трехъ коллегій, которые должны, какъ и прежде, докладывать государю лично и независимо отъ статскихъ секретарей [1]). Во всѣхъ этихъ предложеніяхъ автора „Доклада" видно желаніе ввести личный элементъ въ организацію высшихъ учрежденій въ Совѣтѣ въ лицѣ статсъ-секретарей и правителя канцеляріи Совѣта, рядомъ съ нимъ—въ президентахъ трехъ первыхъ коллегій. Наиболѣе рѣшительный противникъ панинскаго проэкта, Вильбуа изъ всего него одобряетъ дѣленіе совѣта на департаменты, которые должны состоять изъ нѣсколькихъ членовъ, и, въ свою очередь, совѣтуетъ раздѣлить частный кабинетъ императрицы, которымъ Вильбуа хотѣлъ замѣнить Совѣтъ, также на департаменты съ статсъ-секретаремъ для каждаго. Такъ ясно сознавалась при Екатеринѣ II мысль о необходимости раздѣлить главныя отрасли управленія и поручить ихъ отдѣльнымъ лицамъ съ правами министровъ. Сама императрица видѣла хорошо всю пользу такого порученія отдѣльныхъ задачъ управленія самостоятельнымъ администраторамъ и, предполагая сначала осуществить проэктъ Панина, назначила предсѣдателями или статсъ-секретарями департаментовъ: внутреннихъ дѣлъ графа Панина, „чужестранныхъ дѣлъ"—графа Воронцова и военныхъ—графа Чернышева [2]). Извѣстно, что не смотря на то, что проэктъ Панина не былъ осуществленъ, Панинъ продолжалъ

[1]) Архивъ князя Воронцова, XXVI, 1—4 стр. [2]) П. С. З., XVI, № 11,659, С. Р. И. О., VII, 143, 201 и 210 с.

завѣдывать иностранными дѣлами [1]). Изъ проэкта же было взято Екатериной дѣленіе сената на департаменты [2]), которые не были простыми подготовительными коммиссіями сената, подобно департаментамъ сената, при Аннѣ Ивановнѣ, а отдѣльными, самостоятельными его частями, изъ которыхъ каждой было присвоена вся власть цѣлаго сената [3]). Дѣленіе Екатериной сената на департаменты имѣло цѣлью уменьшить власть сената, какую онъ пріобрѣлъ при Елизаветѣ Петровнѣ: раздробленный на отдѣльныя, независимыя другъ отъ друга части, сенатъ уже не могъ сохранить своего прежняго вліянія на все управленіе, въ особенности при большой въ немъ власти генералъ-прокурора [4]). Минихъ въ своей „Запискѣ“ объ устройствѣ высшаго управленія въ Россіи предлагаетъ распредѣлить всѣ государственныя дѣла между различными департаментами Совѣта: иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ, финансовъ и торговли, военнымъ и морскимъ департаментомъ. Во главѣ каждаго изъ нихъ должны стоять способнѣйшіе администраторы, избранные самой императрицей. По проэкту Миниха Совѣтъ состоялъ только изъ этихъ пяти лицъ, которыя управляли бы отдѣльными отраслями управленія, подраздѣленными между департаментами, на правахъ министровъ. Совѣтъ Миниха, слѣдовательно, не былъ коллегіальнымъ учрежденіемъ, въ которомъ всѣ члены имѣли бы одинаковое право обсужденія дѣлъ: каждый изъ предсѣдателей департаментовъ долженъ былъ только представлять государынѣ „сущность дѣлъ“ и изготовлять на основаніи ея рѣшеній „необходимые указы сенату“ и другимъ учрежденіямъ, отъ него независимымъ. Въ дѣйствительной организаціи „Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ“ мы находимъ два департамента

---

[1]) Архивъ князя Воронцова, X, 397 стр. [2]) Сперанскій, ibidem, 28—29 с. [3]) П. С. З., XVI, №№ 11,989 и 11,991. „Разсказъ Екатерины II о первыхъ дняхъ своего царствованія“, Рус. Архивъ, 1885, III, 181 с., [4]) Иконниковъ: Сенатъ при Екатеринѣ II“, Русскій Архивъ, 1886, I, 27 стр.

(политическихъ и военныхъ дѣлъ), ни никакихъ опредѣленій о способѣ обсужденія и рѣшенія въ нихъ дѣлъ.

Въ организаціи сената при Екатеринѣ II былъ ясно выраженъ коллегіальный принципъ вмѣстѣ съ личнымъ началомъ въ его устройствѣ. Всѣ единогласныя рѣшенія въ каждомъ изъ департаментовъ сената получали силу закона, если они утверждались верховной властью. Въ случаѣ же разногласія сенаторовъ въ отдѣльныхъ департаментахъ дѣла переходятъ въ общее собраніе сената, гдѣ они и рѣшаются [1]). Въ вѣдомствѣ сената было установлено опредѣленное и точное различіе между административными и судебными департаментами сената, отъ котораго постепенно отходятъ разныя административныя дѣла къ довѣреннымъ лицамъ императрицы. Военная и адмиралтейская коллегіи дѣлаются совершенно независимыми отъ сената и получаютъ именные указы отъ самой императрицы [2]). Въ самомъ сенатѣ вскорѣ личное начало беретъ верхъ надъ коллегіальнымъ, такъ какъ сенатъ вполнѣ подчиняется генералъ-прокурору [3]), бывшему, по словамъ Трощинскаго, „дѣйствительнымъ министромъ Е. И. В. по всѣмъ общимъ дѣламъ государственнаго управленія“ [4]). Генералъ-прокуроръ явился представителемъ императрицы въ „Коммиссіи о сочиненіи новаго уложенія“, труды которой онъ раздѣлялъ вмѣстѣ съ депутатами. Во всемъ управленіи онъ превратился въ представителя власти, надзирающей за ходомъ всѣхъ дѣлъ, и сталъ, кромѣ того, непосредственнымъ администраторомъ [5]). Въ сенатѣ генералъ-прокуроръ занималъ первое мѣсто: ему принадлежитъ право объявлять именные указы [6]). Онъ наблюдаетъ за дѣятельностью всѣхъ департаментовъ сената, особенно же перваго, гдѣ рѣшались важнѣйшія дѣла внутренняго управленія. Отъ имени сената

---

[1]) Сперанскій, ibidem, 28—29 с., [2]) П. С. З., XIX, № 13,614, [3]) Градовскій, 216, прим., Иконниковъ, названная статья, 28—29 с., [4]) Трощинскій, Записка о коллегіяхъ, С. Р. И. О., III, 27 с., [5]—[6]) О. Дмитріевъ, 70 и 58 стр.

генералъ-прокуроръ, завѣдывавшій канцеляріей сената [1]), докладывалъ государынѣ обо всѣхъ дѣлахъ, которыя разсматривались въ сенатѣ [2]). Только генералъ-прокуроръ имѣлъ право объявлять Высочайшіе указы [3]). Сенатъ долженъ былъ помогать ему въ рѣшеніи административныхъ дѣлъ [4]) и выслушивать экстренныя предложенія генералъ-прокурора, хотя вслѣдствіе этого нарушался очередной порядокъ въ рѣшеніи дѣлъ. Чтобы обезпечить себѣ преобладаніе въ сенатѣ, генералъ-прокуроръ (Вяземскій) добился отъ императрицы приказа, чтобы дѣла въ сенатѣ рѣшались по большинству голосовъ, которые обыкновенно были на его сторонѣ [5]). Но и всѣ остальныя учрежденія не избѣжали вліянія на ихъ дѣятельность исключительной власти генералъ-прокурора. Такъ ему подчиняется синодъ [6]). Чрезъ генералъ-прокурора идутъ доклады отъ президентовъ всѣхъ коллегій [7])) и губернаторовъ [8]). Въ его рукахъ сосредоточивалось завѣдываніе всей прокуратурой въ государствѣ [9]) и всѣми финансовыми дѣлами, которыя ранѣе были въ вѣдомствѣ сената. Затѣмъ генералъ-прокурору же были предоставлены: ревизія всѣхъ счетовъ, монетное дѣло, соляное и военное управленіе, горнозаводская промышленность, банки и мѣстные пути сообщенія. Въ тоже время генералъ-прокуроръ „былъ блюстителемъ законовъ и въ дѣлахъ судебныхъ", такъ какъ онъ контролировалъ дѣятельность судебныхъ департаментовъ сената [10]). Однимъ словомъ, въ лицѣ генералъ-прокурора при Екатеринѣ II соединялись въ одно время (въ 1764 г.): званіе министра юстиціи, министра финансовъ, государственнаго казначея и контролера и министра внутреннихъ дѣлъ [11]). Предложенія генералъ-прокурора, объявляемыя въ формѣ Высочайшихъ пове-

---

[1]) П. С. З., XIX, № 14,287. [2]) XIX, № 14,192, Сперанскій, 30—31 с., [3]) П. С. З. XV, № 11,411, [4]—[6]) Градовскій, 218, [5]) Дневникъ Храповицкаго, 244—246 с., [7]—[8]) П. С. З. XVIII, № 1[illegible],243, XX, № 14,287, XIX, № 1[illegible],708, [9]) Градовскій, 209 с., [10]) Сперанскій, 33 с., Градовскій, стр: 216—221, 234—235, 238—239 и 240—250 стр.

лѣній, нерѣдко содержали въ себѣ рѣшеніе важнѣйшихъ вопросовъ управленія [1]). Генералъ-прокуроръ былъ и членомъ совѣта, гдѣ онъ также съумѣлъ пріобрѣсти особенное вліяніе [2]). Поэтому было неудивительно, что эта обширная власть генералъ-прокурора вызывала ропотъ и жалобы со стороны разныхъ лицъ изъ числа высшихъ сановниковъ. Такъ Панинъ еще въ началѣ царствованія Екатерины II находилъ вреднымъ обширную власть генералъ-прокурора, который, по его словамъ, „не можетъ разсматривать всѣ разныя въ управленіи государства надобности по перемѣнамъ временъ и обстоятельствъ" [3]). Въ концѣ царствованія Державинъ жаловался, что генералъ-прокуроръ „самовластно и въ противность законамъ раздаетъ жалованье и пенсіоны, кому хочетъ, безъ указовъ Е. В., и утаиваетъ доходы, дабы выслуживаться предъ государыней въ случаѣ требованія на нужныя издержки" [4]). Въ этихъ словахъ Державина заключалась, конечно, нѣкоторая доля преувеличенія, но несомнѣнно, что генералъ-прокуроръ при Екатеринѣ II стоялъ во главѣ всего центральнаго и мѣстнаго управленія и его обширная дѣятельность въ управленіи не контролировалась никѣмъ, кромѣ самой императрицы. Власть генералъ-прокурора нѣсколько уменьшилась только съ учрежденіемъ губерній, такъ какъ намѣстники или генералъ-губернаторы могли входить съ своими докладами прямо къ государынѣ и иногда противъ желанія генералъ-прокурора [5]). Екатерина II сознала вскорѣ весь вредъ исключительнаго преобладанія власти одного лица надъ всѣми учрежденіями и въ послѣднее время своего царствованія стала поручать управленіе нѣкоторыми частями администраціи другимъ лицамъ съ тѣми же правами министровъ, какими пользовался почти неограниченно генералъ-прокуроръ [6]) Такъ, по словамъ Грибовскаго, князь Безбо-

[1]—[2]) Дневникъ Храповицкаго, 214 - 246 стр., [3]) Докладъ Панина Екатеринѣ II, Рус. Архивъ, 1871, IX, 1408 с. и сл. [4]) Записки Державина, 290 с., [5]) Записки Державина, 245 стр., [6]) Градовскій, 253—259 стр.

родко „докладывалъ государынѣ обо всѣхъ внутреннихъ дѣлахъ, особливо тяжебныхъ объ имѣніяхъ; чрезъ него же они и окончаніе свое получали". Послѣ Безбородко такимъ же значеніемъ пользовался при Екатеринѣ II князь П. Зубовъ, на котораго были возложены занятія нѣсколькими родами дѣлъ. Для доклада по нимъ государынѣ князь Зубовъ имѣлъ опредѣленные дни, какъ и генералъ-прокуроръ, вице-канцлеръ, оберъ-прокуроръ и другія лица [1]). Это право непосредственнаго сношенія съ императрицей, усиливающее личное вліяніе отдѣльныхъ органовъ власти, было предоставлено и нѣкоторымъ учрежденіемъ: вновь образованному межевому департаменту [2]), камеръ-коллегіи, коллегіи экономіи, учрежденной для управленія духовными имуществами, и канцеляріи опекунства иностранныхъ [3]). Генералъ-рекетмейстеръ имѣлъ право докладывать императрицѣ по жалобамъ на рѣшенія департаментовъ и общаго собранія сената, которыя нерѣдко были отмѣняемы особыми указами [4]). Рядомъ съ порученіемъ разныхъ отраслей управленія тѣмъ или другимъ лицамъ произошло при Екатеринѣ II окончательное выдѣленіе изъ сената трехъ первыхъ коллегій, которыя управляются на правахъ особыхъ, самостоятельныхъ частей управленія [5]) и получаютъ именные указы отъ государыни [6]). Это самостоятельное значеніе въ центральномъ управленіи три первыя коллегіи получили вмѣстѣ съ преобразованіемъ губернскихъ учрежденій (въ 1775 г.), когда дѣла другихъ коллегій и канцелярій перешли въ новыя мѣстныя учрежденія и сами коллегіи, за исключеніемъ первыхъ трехъ, стали постепенно закрываться императрицей [7]). Для полной характеристики успѣ-

---

[1]) Записки Грибовскаго, стр.: 11, 14, 27, 32, 58, и сл. Необходимо замѣтить, что многія дѣла управленія поручались въ разное время и нѣкоторымъ другимъ лицамъ, которыя пользовались особенною довѣренностью императрицы. Таковы, напр., были: князь Потемкинъ, графъ Григ. Орловъ и др [2]) П. С. З. XVII, №№ 12,488 и 12,540, XXIII, № 17,227, [3]) Градовскій, 210—216 с., [4]) Сперанскій, ibidem, 51 с., Записки Державина, 370 стр. [5]) Градовскій, 259 с., [6]) П. С. З., XIX, № 13,614, [7]) Сперанскій, 32 с. Градовскій, 236—237 стр.

ха въ развитіи личнаго начала въ управленіи при Екатеринѣ II необходимо еще упомянуть о частномъ кабинетѣ государыни, въ которомъ было нѣсколько секретарей, (Храповицкій, Грибовскій, Олсуфьевъ, Тепловъ, Елагинъ). Здѣсь разсматривались нѣкоторыя внутреннія дѣла, вопросы мануфактурной промышленности, дѣла сената и провинцій и др. [1]).

Развитіе личнаго начала въ управленіи съ явнымъ перевѣсомъ его надъ коллегіальнымъ продолжается и въ царствованіе Павла I, проявившаго неутомимую, личную энергію въ занятіяхъ всѣми государственными дѣлами. Направленіе всей правительственной дѣятельности самого императора и всѣхъ учрежденій при немъ видно уже изъ извѣстной намъ записки Павла I, гдѣ было проэктировано устройство разныхъ частей государственнаго управленія. Все оно должно было сосредоточиваться въ семи главныхъ департаментахъ: 1) „юстиціи, 2) финанціи, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерцъ и 7) казнѣ“. Каждый изъ этихъ департаментовъ управлялся особымъ министромъ, которому подчиняются соотвѣтственныя коллегіи. Личный же элементъ представлялъ въ проэктѣ кабинетъ или канцелярія государя, которая состояла изъ генералъ-адъютанта и шести секретарей или адъютантовъ отъ каждаго изъ шести департаментовъ. Генералъ-адъютантъ управлялъ дѣлами военнаго департамента и, кромѣ того, „имѣлъ подъ своимъ управленіемъ всѣ дѣла, входящія въ канцелярію и, исходящія изъ оной, по своей части“. Такое же право принадлежитъ и секретарямъ департаментовъ по отношенію къ дѣламъ этихъ послѣднихъ [2]). Выраженіемъ этихъ взглядовъ Павла I на организацію высшихъ учрежденій яв-

---

[1]) Sabatier de Cabres: „Catherine II, sa cour et la Russie en 1772“ Berlin, 1862, 40—41 p. [2]) Записка императора Павла I объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія („Предначертанія Павла I о разныхъ государственныхъ должностяхъ“), Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 6, ср. С. Р. И. О., XC т., 1—4 стр.

ляются министерства, которыя, наконецъ, были образованы въ Россіи при этомъ императорѣ, хотя въ это время и не были еще ясно сознаваемы основанія правильнаго ихъ устройства. Главнымъ представителемъ личнаго начала въ государственномъ управленіи, такъ сказать, первымъ министромъ былъ при Павлѣ I, какъ и Екатеринѣ II, генералъ-прокуроръ, кругъ дѣятельности котораго расширяется еще болѣе подчиненіемъ ему ассигнаціоннаго банка, тайной экспедиціи, коммиссіи о сочиненіи новаго уложенія [1]) и „экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства“ [2]). Генералъ-прокурору было поручено завѣдывать школой для обученія юнкеровъ изъ дворянъ [3]). Онъ же докладывалъ государю по всѣмъ дѣламъ сената и коллегій, а въ концѣ царствованія Павла I финансовымъ и контрольнымъ дѣламъ; чрезъ генералъ-прокурора восходили на Высочайшее усмотрѣніе частныя жалобы на рѣшенія общаго собранія сената [4]). Впрочемъ, въ началѣ царствованія финансовыя дѣла были изъяты изъ вѣдомства генералъ-прокурора и поручены государственному казначею. Государь былъ намѣренъ обратить эту послѣднюю должность въ званіе министра финансовъ и назначить на этотъ постъ Державина, но онъ отказался принять его подъ тѣмъ предлогомъ, что „финанцъ-министровъ съ самого начала политическаго образованія Россіи никогда не было“ и что нельзя быть министромъ финансовъ безъ инструкціи, которая не была еще составлена. Державинъ не пожелалъ быть „изобрѣтателемъ и распредѣлителемъ всѣхъ государственныхъ доходовъ“ и предпочелъ сдѣлаться только „счетчикомъ оныхъ“, то есть государственнымъ казначеемъ. На эту должность онъ и былъ назначенъ вмѣсто графа Васильева [5]). Первымъ настоящимъ министерствомъ при Павлѣ I былъ департаментъ удѣловъ, образован-

[1]—[3]) Градовскій, 256 с., [2]) Записки А. М. Тургенева, Рус. Старина, 52 т., 276—277 с., [4]) Сперанскій, 37 с., [5]) Записки Державина, 415—416 стр.

ный вмѣстѣ съ изданіемъ „Учрежденія объ императорской фамиліи“ (въ 1797 г.) [1]). Въ томъ же 1797 г. водяные пути сообщенія были поручены экспедиціи или департаменту водяныхъ коммуникацій, во главѣ котораго былъ поставленъ главный директоръ на правахъ министра [2]). Наконецъ, въ 1800 г. было учреждено министерство коммерціи [3]). Министерства Павла I были министерствами скорѣе по имени, нежели по своему устройству, которое представляло собою полное смѣшеніе понятій о роли личнаго элемента въ управленіи и отношеніи его къ коллегіальному принципу организаціи учрежденій. Такъ въ департаментѣ удѣловъ всѣ дѣла рѣшались коллегіально, по большинству голосовъ четырьмя товарищами министра, но самъ онъ не присутствовалъ въ департаментѣ, а только разрѣшалъ ихъ сомнѣнія [4]). Министръ, слѣдовательно, былъ постороннимъ министерству, но высшимъ надъ нимъ органомъ власти, контролирующей его дѣятельность инстанціей, а не непосредственнымъ администраторомъ ввѣренной ему части управленія, лично заинтересованнымъ въ успѣшной и закономѣрной дѣятельности министерства. Но и эта само стоятельность министра удѣловъ была только номинальною, такъ какъ департаментъ былъ сравненъ съ коллегіями и подчиненъ сенату [5]). Также неправильно было поставлено все дѣло, перепутаны отношенія и въ министерствѣ коммерціи, рядомъ съ которымъ продолжала дѣйствовать коммерцъ-коллегія, подчиненная министру [6]). Послѣднему, какъ „главному директору“ коммерцъ-коллегіи, было предоставлено общее направленіе, руководство всей дѣятельностью коммерцъ-коллегіи, между тѣмъ какъ эта коллегія, самостоятельная въ своихъ рѣшеніяхъ дѣлъ, должна была принимать во вниманіе замѣчанія министра на эти рѣшенія и

---

[1]—[3]) П. С. З, XXIV, № 17,906, XXV, 18, 403 и XXVI, № 19,554, [4]—[6]) См. выше цитированные изъ П. С. З. №№ объ образованіи департамента удѣловъ и министерства коммерціи.

исполнять всѣ его распоряженія. Коллегія могла оставаться при своемъ рѣшеніи, не смотря на замѣчаніе министра, который въ этомъ случаѣ докладывалъ о спорномъ дѣлѣ государю, какъ и всѣхъ вообще дѣлахъ коммерцъ-коллегіи. Министръ же сообщалъ ей Высочайшія повелѣнія относительно ея опредѣленій и былъ посредникомъ въ сношеніяхъ коммерцъ-коллегіи со всѣми остальными учрежденіями [1]. Такимъ образомъ, обсужденіе и рѣшеніе дѣлъ, которыя всего лучше достигаются учрежденіемъ съ коллегіальнымъ составомъ, были поручены, главнымъ образомъ, одному лицу— министру коммерціи, отъ котораго зависѣло окончательное опредѣленіе во всѣхъ дѣлахъ. Исполненіе же рѣшенія по дѣламъ, требующее смѣлости, быстроты и энергичной дѣятельности отдѣльнаго лица, было предоставлено исключительно коллегіи. Первыя три коллегіи стали независимыми отъ сената, получали по своимъ дѣламъ прямо Высочайшіе указы [2]. Личное начало въ такомъ же смутномъ и неопредѣленномъ видѣ было внесено въ возстановленныя Павломъ I коллегіи, которыя стали излишними при образованіи губернскихъ учрежденій Екатериной II. Президенты нѣкоторыхъ коллегій (оберъ-мануфактуръ, камеръ-коллегіи, юстицъ и ревизіонъ—коллегіи [3]) получили обширную власть при рѣшеніи въ нихъ дѣлъ [4]. Надъ президентами и членами коллегій были поставлены еще особыя лица—главные директоры, которые не участвовали въ засѣданіяхъ коллегій, сносились съ ними предложеніями, докладывали государю о дѣлахъ коллегій и объявляли имъ Высочайшую волю. Слѣдствіемъ этого преобразованія коллегій Павломъ I было то, что „дѣла коллегій, по словамъ Сперанскаго, дѣйствіемъ и личнымъ довѣріемъ сихъ директоровъ сначала получили нѣ-

---

[1]) П. С. З., № 19,554, [2]) П. С. З.. XXIV, № 1[illegible],712, Записки Державина, 210, [3]) П. С. З., №№ 17,567 и 17,797, Записки А. М. Тургенева, 1889, LXII, 205 стр , [4]) Градовскій, ibidem, 257 стр.

которое движеніе; но вскорѣ потомъ съ перемѣною лицъ и сіе движеніе измѣнилось. Дѣла ихъ приняли одно общее направленіе въ канцеляріи генералъ-прокурора, гдѣ и были учреждены для нихъ особыя экспедиціи" [1]). Начальники почти каждой изъ частей управленія старались вносить дѣла прямо на Высочайшее утвержденіе. Такъ коммерческія дѣла шли чрезъ министра коммерціи, финансовыя чрезъ государственнаго казначея, удѣльныя чрезъ министра удѣловъ, почтовыя чрезъ главнаго директора. Тѣже части, у которыхъ не было главнаго директора или онъ не имѣлъ доступа къ государю, сносились съ государемъ посредствомъ генералъ-прокурора, вліяніе котораго на все управленіе было такъ велико, что оно совершенно парализовало значеніе сената въ управленіи [2]). Общимъ результатомъ всѣхъ реформъ Павла I, направленныхъ на развитіе въ управленіи личнаго начала въ ущербъ коллегіальному принципу, былъ чисто бюрократическій и произвольный характеръ дѣятельности новыхъ министерствъ. Всѣмъ дѣлопроизводствомъ въ этихъ министерствахъ, въ преобразованныхъ на личномъ началѣ коллегіяхъ завѣдывали столоначальники департаментовъ, которые лучше и основательнѣе знали, по замѣчанію Тургенева, дѣла, чѣмъ всѣ высшія должностныя лица въ министерствѣ, не исключая самого министра. Послѣдній „никогда и ни о какомъ дѣлѣ никакого яснаго и основательнаго понятія имѣть не могъ". Дѣла доходили до министра только „въ извлеченіи и сокращеніи и въ такомъ видѣ такъ далеко отходили отъ самаго существа дѣла, изложеннаго въ подлинной докладной запискѣ, что по утвержденіи доклада министра государемъ, не знали, какъ привести его въ исполненіе" [3]).

---

[1]) Сперанскій, 35 стр. [2]) Записка графа Кочубея объ учрежденіи министерствъ (1806), С. Р. И. О., XC, 202 стр. [3]) Записка А. М. Тургенева, Русская Старина, 1886 г., LII, 276—277 стр.

Кромѣ указанныхъ нами причинъ образованія высшихъ русскихъ учрежденій въ XVIII ст., которыми обусловливались извѣстныя общія черты въ исторіи ихъ развитія, необходимо упомянуть еще о томъ вліяніи на ихъ организацію, которое совершали разныя аналогичныя иноземныя учрежденія. Это вліяніе было естественно въ XVIII вѣкѣ, когда Россія вступила въ безпрерывныя сношенія съ западно-европейскими странами и образованные люди XVIII ст. познакомились съ строемъ западно-европейскаго общества, представлявшимъ многія особенности сравнительно съ состояніемъ русскаго общества въ этотъ вѣкъ. Тѣсное и постепенное сближеніе Россіи съ Западомъ началось со времени Петра I, который первый изъ русскихъ монарховъ рѣшился преобразовать всѣ современныя ему русскія правительственныя учрежденія сообразно новымъ задачамъ управленія. Съ этою цѣлью Петръ съ самаго начала своего царствованія дѣлаетъ разнымъ лицамъ порученія составить проэкты образованія высшихъ учрежденій по образцу иностранныхъ. Вѣроятно, не безъ вліянія этихъ образцовъ былъ образованъ въ 1702 г. „Тайный военный совѣтъ“,—учрежденіе, отличавшееся, какъ мы видѣли, по своему немногочисленному составу и опредѣленной функціи отъ Ближней канцеляріи, которая появилась внѣ всякаго иноземнаго вліянія вслѣдствіе нужды въ постоянномъ органѣ для управленія государственнымъ хозяйствомъ, организаціи арміи и контроля надъ ходомъ государственнаго управленія [1]). Существенныя основанія организаціи сената были заимствованы изъ старыхъ московскихъ учрежденій, исчезнувшихъ сами собою въ силу необходимости [2]). Но при всей связи сената съ русскими учрежденіями, особенно же боярской думой [3]) онъ появился не безъ нѣкотораго вліянія сходнаго съ

---

[1]) П. С. З., № 2270, Милюковъ, назв. соч., 414 стр., Филипповъ: „О наказаніи по законодательству Петра I“, 15 стр., [2]) Филипповъ, 16 с., [3]) Милюковъ, 411—412 стр.

нимъ шведскаго учрежденія, издавна называвшагося также сенатомъ и управлявшаго государствомъ въ отсутствіе короля Карла XII [1]), какъ это дѣлалъ на первыхъ порахъ и русскій сенатъ. Но если еще возможны споры о томъ, заимствованъ или нѣтъ сенатъ изъ Швеціи [2]), то фактъ перенесенія къ намъ шведскихъ и датскихъ коллегій не подлежитъ никакому сомнѣнію [3]). Ходъ первоначальнаго образованія Верховнаго Тайнаго Совѣта показываетъ, что въ самыхъ условіяхъ общественной и политической жизни начала XVIII ст., вызвавшихъ это учрежденіе, лежали причины его чисто національнаго характера. Тѣмъ не менѣе нельзя отрицать, что въ исторіи Верховнаго Тайнаго Совѣта, особенно же въ пору событій 1730 г., играло нѣкоторую роль и знакомство главнаго руководителя аристократическаго движенія, князя Голицына съ польскими и шведскими учрежденіями того времени [4]). Послѣдующія за Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ высшія русскія учрежденія: Кабинетъ и Конференція были созданы по его образцу и безъ всякихъ иностранныхъ вліяній. Но извѣстный намъ проэктъ Панина объ образованіи аристократическаго совѣта былъ составленъ подъ вліяніемъ шведскаго государственнаго устройства, хотя въ тоже время политическое и соціальное устройство Швеціи во вторую половину XVIII в. рѣзко отличается отъ соціально-политическаго строя Россіи въ этомъ столѣтіи, что, между прочимъ, было принято во вниманіе и Панинымъ [4]). Что касается, наконецъ, Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ и Высочайшаго Совѣта, то оба эти учрежденія были чисто русскими, монархическими учрежденіями, вызванными настоятельною потребностью въ центральномъ учрежденіи для важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ, особенно же законодательства.

Намъ остается для полной характеристики исторіи выс-

---

[1]) Петровскій, 36, Градовскій, 57—59 с., [2]—[3]) Милюковъ, 410—411 стр. и 570 с.. и сл., Bilbasoff, II, 181—189 с., [4]) Bilbasoff., II, 180—183 с., 201 s.

шаго управленія въ XVIII в. остановиться на взаимныхъ отношеніяхъ между разными высшими учрежденіями этого вѣка, попытаться на основаніи уясненія этихъ отношеній опредѣлить роль каждаго изъ нихъ въ управленіи и указать на процессъ постепенной спеціализаціи задачъ управленія въ отдѣльныхъ учрежденіяхъ, раздѣленія функцій власти между различными высшими учрежденіями XVIII вѣка. Разрѣшить эту задачу теперь для насъ не такъ трудно послѣ того, какъ мы познакомились съ положеніемъ въ государственномъ управленіи главныхъ высшихъ установленій этого времени и причинами, обусловливающими образованіе Верховнаго Тайнаго Совѣта, Кабинета, Конференціи и Совѣтовъ при Екатеринѣ II и Павлѣ I. Такимъ образомъ, главнымъ предметомъ нашего изслѣдованія является на этотъ разъ сенатъ съ его измѣнчивой судьбою въ теченіе всего XVIII ст., когда онъ нѣсколько разъ превращался изъ перваго учрежденія въ государственномъ управленіи въ второстепенное, подчиненное тому или другому высшему учрежденію - своему сопернику. Объясненія всѣхъ особенностей въ исторіи сената въ XVIII ст. нужно искать въ своеобразныхъ причинахъ, вызвавшихъ его образованіе въ русскомъ управленіи, и обстоятельствахъ послѣдующаго совмѣстнаго съ нимъ развитія другихъ высшихъ учрежденій XVIII вѣка. Въ моментъ образованія сената при Петрѣ I (въ 1711 г.) онъ былъ предназначенъ восполнять отсутствіе государя изъ столицы и долженъ былъ заботиться, главнымъ образомъ, объ организаціи арміи—важнѣйшей потребности того времени. Но вѣдомство сената не было опредѣлено инструкціей и онъ входилъ въ обсужденіе и рѣшеніе всякаго рода административныхъ дѣлъ [1]). Съ учрежденіемъ коллегій въ сенатъ вошли всѣ ихъ президенты, чѣмъ были установлены нѣкоторая связь и единство между коллегіями и сенатомъ [2]). То и другое совершенно отсутствовали въ Швеціи,

[1]) Петровскій, 33 с. и сл., 51 с. и сл., 241—246 с., [2]) Bilbasoff, II, 190 s.

гдѣ сенатъ при Карлѣ XI и XII дѣйствовалъ подъ именемъ тайнаго королевскаго совѣта и его члены исчезли изъ коллегій, подчиненныхъ непосредственно коронѣ, превратившихся въ простыя бюро своихъ президентовъ [1]). Однако, включеніе президентовъ коллегій въ составъ русскаго сената не измѣнило ихъ положенія въ центральной администраціи, гдѣ сенатъ съ коллегіями представляли двѣ конкуррирующія другъ съ другомъ системы, изъ которыхъ одна (коллегіи) была только формально подчинена другой. Указъ 1721 г., повелѣвающій доставлять въ сенатъ донесенія изъ всѣхъ коллегій и канцелярій [2]), сдѣлалъ его независимымъ отъ коллегій, которыя должны были теперь стать исполнительными органами сената. Самостоятельное значеніе сената на счетъ коллегій увеличилось еще тѣмъ, что болѣе вліятельные президенты коллегій были оставлены въ сенатѣ, а въ коллегіи назначены въ 1722 году новые, менѣе сановные президенты [3]). Только президенты трехъ первыхъ коллегій и временно президентъ бергъ-коллегіи остались въ сенатѣ, вслѣдствіе чего военная, адмиралтейская и иностранная коллегіи сравнялись съ сенатомъ, а въ нѣкоторомъ отношеніи даже стали выше его: президенты этихъ коллегій сносились по важнымъ дѣламъ съ государемъ помимо сената [4]). Въ томъ же 1722 году была учреждена въ сенатѣ должность генералъ-прокурора, обязаннаго надзирать за дѣятельностью самого сената и всѣхъ остальныхъ учрежденій [5]) и ставшаго поэтому выше сената. Послѣдній дѣлается высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ въ государствѣ, получаетъ законодательныя права (право иниціативы, обсужденія и публикаціи новыхъ законовъ и толкованія и отмѣны старыхъ) и верховный контроль надъ всѣмъ управленіемъ [6]), администра-

[1 и 4]) Милюковъ, 581, 601—603 стр. [2–3]) П. С. З., №№ 3803 и 3877, [5]) Петровскій, ibidem, [6]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 года, № 63 („Записка объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи"), ср. С. Р. И. О., 90 т., 47 с., Сперанскій, 17 и 23 с., Bilbasoff, 190—191 стр.

тивную власть надъ коллегіями, члены которыхъ назначались сенатомъ, право непосредственнаго сношенія съ областными учрежденіями, надзоръ за исполненіемъ законовъ [1]) и права судебныя (право разбирать жалобы на рѣшенія коллегій и канцелярій [2]). Слѣдовательно, въ сенатѣ при Петрѣ I смѣшивались всѣ функціи управленія, что прямо препятствовало ему стать органомъ законности въ управленіи, какимъ онъ долженъ былъ сдѣлаться по мысли своего основателя [3]), и было одной изъ причинъ непрочности сената въ управленіи и послѣдующихъ безпрерывныхъ измѣненій въ его организаціи и положенія въ администраціи [4]). Обширность правъ сената, стеченіе въ немъ всѣхъ дѣлъ управленія необычайно расширяли его власть, которая въ тоже время ослаблялась коллегіями. Вѣдомство коллегій было неопредѣленно точно также, какъ и компетентность сената. Коллегіи должны были представлять сенату о томъ, чего въ нихъ „рѣшить было не можно". Но чего именно коллегіи не могли рѣшить сами, объ этомъ не было нигдѣ не сказано. Каждой коллегіи было предоставлено право доносить государю во всѣхъ случаяхъ, гдѣ она „усмотрѣла, что къ произведенію государственной пользы", чѣмъ обезпечивалось ихъ самостоятельное и независимое положеніе отъ сената. Коллегіи имѣли право указывать самому сенату на противорѣчіе въ его распоряженіяхъ указамъ государя или „государственнымъ пользамъ" и доносить государю, если сенатъ настаивалъ на своемъ опредѣленіи. Слѣдовательно, коллегіи могли контролировать дѣятельность сената, что ставило ихъ въ этомъ случаѣ на болѣе высшее мѣсто въ управленіи сравнительно съ сенатомъ. Коллегіи конкурировали съ нимъ и въ рѣшеніи дѣлъ управ-

---

[1]) „Записка объ устройствѣ верх. правит. мѣстъ", Петровскій, 304 и 326, Градовскій, 122 с., Bilbasoff [2]) Сперанскій и Bilbasoff, ibidem, [3]) Филипповъ, О наказаніи etc., 13—14 с., [4]) Bilbasoff, 191 s.

ленія и суда, причемъ не было опредѣлено, какія рѣшенія коллегій считать окончательными и какія, наоборотъ, должны были пересматриваться сенатомъ [1]). Такимъ образомъ, коллегіи изъ исполнительныхъ органовъ сената обратились въ равныя ему высшія учрежденія, а нѣкоторыя изъ нихъ (три первыхъ коллегіи) стали даже надъ нимъ. Всѣ функціи управленія неправильно и безпорядочно перемѣшивались между тайнымъ военнымъ совѣтомъ, сенатомъ, коллегіями и, продолжающею существовать долго послѣ образованія сената, Ближней канцеляріей. Отношенія же между всѣми этими центральными учрежденіями были совершенно неопредѣленны, такъ что трудно сказать, какое изъ нихъ было выше остальныхъ [2]).

Съ образованіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, занявшаго въ государственномъ управленіи первое мѣсто, сенатъ изъ „правительствующаго" сталъ „высокимъ". Съ первенствомъ сената въ управленіи не могли примириться члены новаго высшаго учрежденія, въ средѣ котораго были представители старыхъ боярскихъ родовъ (князья Голицыны и Долгорукіе). Въ ихъ глазахъ сенатъ являлся органомъ демократической табели о рангахъ, сравнивавшей знатныхъ, родовыхъ людей съ остальными, худородными членами служилаго сословія [3]). Не были довольны сенатомъ, его обширными правами въ управленіи и тѣ „верховные господа", которые еще при Петрѣ I занимали фактически въ качествѣ сначала членовъ Тайнаго военнаго совѣта, а потомъ президентовъ трехъ первыхъ коллегій высшее мѣсто надъ сенатомъ [4]). Не правилось, наконецъ, всему Верховному Тайному Совѣту исключительное положеніе генералъ-прокурора въ сенатѣ, какъ

---

[1]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 63, ср. С. Р. И. О., 90 т., 47—48 с., Сперанскій, 18—24 с., Градовскій, 101—102 с., [2] и [4]) Милюковъ, 672 и 564 с., [3]) Градовскій, 138—139 с..

посредника между сенатомъ и государемъ: Совѣтъ самъ сдѣлался этимъ посредникомъ [1]). Но сенатъ не сразу подчинился Верховному Тайному Совѣту и сначала не хотѣлъ принимать отъ секретаря Совѣта указа объ его образованіи на томъ основаніи, что Екатерина I оставила сенатъ „въ прежнемъ состояніи и достоинствѣ“. Этого указа отъ 9 февр., на который въ этомъ случаѣ ссылается сенатъ, нѣтъ ни въ дѣлахъ совѣта, ни въ сенатскомъ архивѣ министерства юстиціи, въ которомъ работаетъ проф. Филипповъ надъ матеріалами для извѣстной намъ монографіи о сенатѣ. Для объясненія смысла этого выраженія, которое находится въ протоколѣ засѣданія Верховнаго Тайнаго Совѣта 9 февр. 1726 г., когда въ сенатѣ отказались взять указъ 8 февр. объ учрежденіи Совѣта [2]), Филипповъ сравниваетъ его съ 11 п. „Мнѣнія не указъ“, поданнаго Совѣтомъ государынѣ черезъ мѣсяцъ послѣ его учрежденія. Сенатъ здѣсь ставится рядомъ съ коллегіями и обо всѣхъ нихъ говорится, что они „по обыкновенному до сего времени учрежденію и подчиненію въ совершенномъ такомъ дѣйствіи и власти оставлены быть имѣютъ, чтобы оныя всѣ происходящія дѣла, которыя по уставамъ и прочимъ состоявшимся указамъ, регламентамъ и инструкціямъ вершены быть имѣютъ, и впредь вершили и въ дѣйство производили“ [3]). Такъ, замѣчаетъ Филипповъ, послѣ того, какъ сенатъ получилъ новое положеніе о своей должности, у него отнято наименованіе „правительствующаго“ и произошли другія перемѣны въ отношеніяхъ сената къ совѣту, „Мнѣніе не указъ“ продолжаетъ утверждать, что все въ сенатѣ остается попрежнему. Филипповъ думаетъ, что такое утвержденіе было возможно потому, что оно относилось ко всѣмъ постановленіямъ о сенатѣ, который думали „оставить безъ перемѣнъ“, и что во всякомъ случаѣ указъ 9 февр.

---

[1]) Градовскій, ibidem. [2]—[3]) С. Р. И. О., LV, 27 стр. и 95 стр.

не могъ имѣть того смысла, чтобы имъ умалялось значенiе указа 8 февр., обезпечивающаго Верховному Тайному Совѣту его верховенство въ государственномъ управленiи [1]). По указу о „должности“ сенату онъ составленъ только изъ „знатныхъ и повѣренныхъ персонъ“, а не „тайныхъ дѣйствительныхъ и тайныхъ совѣтниковъ“, которые вышли изъ сената и образовали Верховный Тайный Совѣтъ. Въ „должности“ упоминается и генералъ-прокуроръ, который не былъ упраздненъ юридически Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, но отъ должности генералъ-прокурора осталось только одно имя: Ягужинскiй, занимавшiй эту должность при Петрѣ I, получилъ другое назначенiе и она осталась незамѣщенною. Затѣмъ сенату предписывалось отправлять свои обязанности „со всякимъ прилежанiемъ и ревностью по указамъ, уложенiю и государственнымъ правамъ“, а въ дѣлахъ, на которыя „нѣтъ ясныхъ указовъ или подлежащихъ Высочайшему рѣшенiю“, сенатъ долженъ былъ „доносить въ Верховный Тайный Совѣтъ, представляя свое мнѣнiе и требовать резолюцiи“ [2]). Съ этими дѣлами обязаны были являться въ совѣтъ сенаторы или секретари сената, но ни тѣ, ни другiе не могли присутствовать при рѣшенiи дѣлъ въ засѣданiяхъ совѣта [3]). Порядокъ сношенiй совѣта съ сенатомъ разъясняется „Мнѣнiемъ не въ указъ“ (4 п.) и дополняется еще указомъ 28 марта 1726 г.. Въ обоихъ этихъ актахъ подчеркивается верховное, политическое значенiе Верховнаго Тайнаго Совѣта и его исключительное право на непосредственныя сношенiя съ императрицей. Сенатъ лишается этого права и наравнѣ съ другими коллегiями и канцелярiями долженъ представлять „рапорты, доношенiя и представленiя, которые при-

---

[1]) Филипповъ: „Исторiя сената въ правленiе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета“, Уч. Записки Юрьев. Университета, 1894, I кн., 149—154 стр.
[2]) П. С. З., VII, № 4847, [3]) С. Р. И. О., LV, №№ 5, 6, 19, 26, 65, 42, 84, 151, 230, 243, 250 и мн. др.

надлежать до вершенія Верховнаго Тайнаго Совѣта не на его имя, а прямо на имя Е. В., которая во ономъ первое президенство сама управляетъ и персонально часто присутствовать будетъ“ [1]). Отъ сената, какъ и коллегій и канцелярій, было отнято право объявленія Высочайшихъ повелѣній, которыя теперь объявляются только въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ[2]). Вскорѣ съ тою же цѣлью развитія идеи верховенства Совѣта въ государственномъ управленіи въ сенатѣ уничтожается должность генералъ-рекетмейстера, которая поручена оберъ-прокурору Совѣта, не смотря на полное различіе обязанностей того и другаго[3]). Что касается отношеній коллегій къ сенату, то въ этомъ случаѣ было сдѣлано различіе между тремя главными и остальными коллегіями. Первыя были поставлены рядомъ съ сенатомъ, подъ которымъ они „быть не могутъ“, и были даже выше его. Сенатъ сносился съ ними „промеморіями“. Позволены „апелляціи на сенатъ и прочія первѣйшія три коллегіи подавать одинаково Е. В.[4]). Въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣла, которыя не могутъ быть рѣшены въ первыхъ трехъ коллегіяхъ, и они представляются въ сенатъ, „съ оными должны приходить и тѣхъ коллегій совѣтники“. Дѣла же остальныхъ коллегій вносятся въ сенатъ ихъ президентами чрезъ генералъ или оберъ-прокурора[5]). Сенатъ, лишенный Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ всѣхъ своихъ правительственныхъ правъ, долженъ былъ заняться второстепенными административными дѣлами и рѣшеніемъ обыкновенныхъ судебныхъ казусовъ[6]). Но въ тоже время сенатъ нерѣдко выступалъ во имя идеи законности противъ произвольнаго образа дѣйствій Верховнаго Тайнаго Совѣта. Такъ именно было при исполненіи именныхъ указовъ о важныхъ

---

[1]) П. С. З., VII, № 4862, [2]) С. Р. И. О., LVI, №№ 13 и 14, [3]) П. С. З., VII, № 5023; ср. Филипповъ, назв. соч., ibidem, 172 с. и сл., [4]) П. С. З., VII, № 4862 и 4905, С. Р. И. О. LV, 15 с. и № 4, прот. [5]) П. С. З., VII, № 4862, [6]) Чтенія въ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ, 1858, III, 5—7 стр., Градовскій, 140—142 стр.

дѣлахъ, которыя Верховный Тайный Совѣтъ самъ опредѣлилъ „крѣпить всѣмъ своимъ членамъ“ прежде ихъ отправленія въ сенатъ. Послѣдній не разъ напоминалъ совѣту объ отступленіяхъ отъ этого его опредѣленія, ограничивающаго самовластіе Совѣта [1]).

Въ самомъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ при Екатеринѣ I сосредоточивались всѣ функціи управленія: законодательство, администрація и судъ. Выше мы имѣли случай указать на тотъ фактъ, что Верховный Тайный Совѣтъ былъ законодательнымъ и политическимъ учрежденіемъ. Теперь мы обратимъ въ общихъ чертахъ вниманіе на то, на сколько онъ, кромѣ того, участвовалъ въ внутреннемъ управленіи и судѣ, являлся въ одно и тоже время законодательнымъ, высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ. Верховный Тайный Совѣтъ составлялъ проэкты законовъ [2]) и обсуждалъ необходимыя измѣненія въ устройствѣ учрежденій, центральныхъ [3]) и мѣстныхъ [4]). Въ сферѣ управленія Совѣтъ отводилъ много времени на разсмотрѣніе иностранныхъ дѣлъ [5]). Затѣмъ до него доходили всѣ дѣла внутренняго управленія, изъ которыхъ военныя занимали первое мѣсто въ дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта [6]). Затѣмъ слѣдовали дѣла финансовыя [7]) и контроль надъ всѣми государственными доходами и расходами [8]). Совѣтъ распоряжается выдачей жалованья всѣмъ чиновникамъ [9]), разсматриваетъ всевозможныя дѣла внутренняго управленія, назначаетъ всѣхъ должно-

---

[1]) Филипповъ, ibidem, 182—189 стр., [2]) С. Р. И. О., LVI, №№ 126, 162, 163 и 265 и LVIII, № 15, [3]) LV, № 9, 32, 164, 187 и 241, LVI, №№ 58, 74, 146 и 162, LXIII, №№ 15, 32, 135, 153, 177; Сперанскій, 29—30, Градовскій, 141—142, [4]) С. Р. И. О , LV, №№ 203, 225, 235, 254 и 268, LVI, №№ 58, 145 и 182, LXIII, №№ 15, 78 и 182, [5]) См., напр., LV, №№ 2, 3, 5, 7, 12, 14, 18 и мн. др., [6]) LV, №№ 55, 87, LVI, №№ 45, 49, 52, 58, 66, 83, 94—179, LXIII, №№ 3, 10, 13, 19, 49, 57, 66, 86, 90, 102, 103, 157, 158, 161, 165 и др., [7]) LV, № 214, LVI, №№ 162, 166, 234, LXIII, №№ 64 и 78; ср. Филипповъ, ibidem, 168 и сл , [8]) П. С. З., VII, № 519., С. Р. И. О., LVI, № 251, [9]) LVI, №№ 23, 87, 96, 139 и др., LVIII, № 61 и др.

стныхъ лицъ въ мѣстномъ управленіи и вѣдаетъ всѣ его подробности [1]). Въ совѣтѣ же принимаются мѣры относительно улучшенія благосостоянія всего населенія [2]). Наконецъ, въ сферѣ суда Верховный Тайный Совѣтъ является не только высшей инстанціей по всѣмъ важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ, о которыхъ сенатъ долженъ былъ докладывать Верховному Тайному Совѣту [3]), но и вмѣшивается въ рѣшеніе обыкновенныхъ дѣлъ правосудія [4]). Изъ этого краткаго, общаго очерка всего обширнаго круга дѣлъ, которыя входили въ компетентность Верховнаго Тайнаго Совѣта при Екатеринѣ I, можно видѣть, что въ него стекались всѣ дѣла управленія, важныя и мелочныя, смѣшивались всѣ функціи управленія, что, конечно, объясняется стремленіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта къ сосредоточенію въ своемъ вѣдомствѣ всѣхъ дѣлъ управленія Только три первыхъ коллегіи выдѣляются изъ среды остальныхъ учрежденій, подчиненныхъ Верховному Тайному Совѣту, становятся отъ нихъ независимыми, самостоятельными, чѣмъ полагается основаніе особенной организаціи трехъ родовъ важнѣйшихъ дѣлъ управленія (военныхъ, морскихъ и иностранныхъ) [5]). Такой же порядокъ дѣлъ, тоже полное смѣшеніе всѣхъ задачъ управленія въ одномъ высшемъ учрежденіи—Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ при совершенномъ подчиненіи ему сената мы наблюдаемъ и при Петрѣ II. Совѣтъ усвоиваетъ себѣ взглядъ на сенатъ, какъ учрежденіе, обязанное выполнять всѣ его приказы [6]), по своему произволу расширяетъ и сокращаетъ компетентность сената [7])

---

[1]) LV, №№ 118, 199, 204, 225, 235, 276, LVI, №№ 162, 271, LXIII, №№ 3, 5, 11, 19, 20, 44, 96, 116, 122,132, 143, 170 и др., [2]) LV, №№ 19, 45, 46, 138, 139, 150, 254 и др., LVI, № 80, LVIII, №№ 11, 13, 15, 18, 65, 78, 84 и др., [3]) П. С. З., VII, №№ 4964 и 5218, и VIII, № 5224, С. И. Н. О., LV, №№ 27 и 32, LVI, №№ 43, 185 и 225, LXIII, № 43 и 88, [4]) LV, № 224, LVI, №№ 93, 265 и 279, [5]) Арсеньевъ, назв. соч., 176—177, С. Р. И. О., XV, 322—323, Мардефельдъ, Щербатовъ, Рус. Старина, 1870, II, 39—40 с., [6]) LXIX, № 40, LXXIX, 117 и 260 с., [7]) LXIII, №№ 351 и 362, LXXIX, 336 стр., LXXXIV, 192 194 стр.

и точно также заставляетъ признать свое первенствующее положеніе въ государствѣ синодъ [1]), коллегіи [2]) и частный кабинетъ государя [3]). Власть Верховнаго Тайнаго Совѣта увеличивается при Петрѣ II еще болѣе сравнительно съ предшествующимъ царствованіемъ. Поэтому въ компетентность Совѣта входитъ обсужденіе и рѣшеніе, какъ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ всякаго рода, такъ и самыхъ мелочныхъ вопросовъ правленія. Въ области законодательства Верховный Тайный Совѣтъ продолжаетъ работать надъ составленіемъ новыхъ законовъ [4]), организаціей центральныхъ учрежденій, особенно коллегій [5]), штатовъ разныхъ членовъ Двора [6]) и другихъ правительственныхъ мѣстъ [7]). Всѣ важнѣйшія административныя положенія (горный, вексельный и соляной уставы) въ царствованіе Петра II были изданы Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ безъ участія, а иногда даже безъ вѣдома коллегій, на долю которыхъ оставались только занятія текущими дѣлами [8]). Совѣтъ занимается также разными преобразованіями въ области мѣстнаго управленія [9]) и принимаетъ цѣлый рядъ финансовыхъ мѣръ съ цѣлью облегченія народа отъ податныхъ тяжестей и увеличенія его благосостоянія [10]), развитія торговли [11]) и сохраненія лѣсовъ въ странѣ [12]). Совѣтъ далѣе жалуетъ ранги, патенты, жало-

---

[1]—[2]) LXVIII, № 381, LXIX, № 49, 84, 88 и 135 стр., [3]) П. С. З., 5878, LXVIII, №№ 242, 244, 256, 326 и 3?3, [4]) П. С. З., VIII, №№ 5287, 5348 и 5412, С. Р. И. О. LXXIX, 223, 267, 319, 339, 411, 480, 491, [5]) LXVIII, №№ 326, 338, 351, 352, 388 и др., LXIX, №№ 266, 171, 174, 175, 200, 271, Чтенія etc., прот. 4 апр. 1729 г., [6]) С. Р. И. О. LXVIII, №№ 326 и 346. [7]) LXXIX, 58, 335, 398, 408, 418 с., LXXXIV, 63, 164—166 и 704—705 с., [8]) С. Р. И. О., LXIII, № 521, Чтенія etc. прот. 16 мая 1729 г., [9]) П. С. З., VIII, № 5333, С. Р. И. О., LXVIII, №№ 208, 214, 326, 351, 413, LXIX, №№ 9, 106, 132, 136, 248, 328 и др., LXXXIV, 540—541, 839, 891—900 стр., [10]) LXIII, №№ 291, 295, 335, 368 и 388, LXIX №№ 521 и 529, LXXIX, 335, 462 стр., LXXIV, 105, 218, 577, 670 стр., [11]) LXXIX, 10, 311, 335—337, 345, 378, 380, 493—4, LXXXIV, 164, 297 и 328, [12]) Чтенія etc., прот. 10 марта 1729 г.

ванныя грамоты [1]), различныя льготы должностнымъ и другимъ лицамъ, надѣляетъ привиллегіями дворянъ [2]), разные сословія и города [3]) Законодательная дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта при Петрѣ II захватываетъ собою и область суда, гдѣ производится имъ много важныхъ реформъ, между тѣмъ какъ при Екатеринѣ I совѣтъ занимался болѣе реформами въ области администраціи и самимъ управленіемъ. Такъ Совѣтъ принимаетъ многія важныя мѣры общаго характера, цѣлью которыхъ было улучшеніе состоянія правосудія во всей странѣ [4]). Но, кромѣ того, Совѣтъ разсматриваетъ и рѣшаетъ, какъ и при Екатеринѣ I, въ качествѣ первой и апелляціонной инстанціи массу всякаго рода судебныхъ дѣлъ, важныхъ случаевъ и текущихъ судебныхъ казусовъ [5]). На эту обширность сравнительно съ законодательствомъ и администраціей судебной дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта, особенный принципіальный, законодательный характеръ которой отмѣченъ былъ нами въ I т. настоящаго изслѣдованія [6]), обратилъ вниманіе и проф. Филипповъ, который причину этого факта видитъ въ чрезмѣрномъ развитіи власти Верховнаго Тайнаго Совѣта при Петрѣ II [7]), — объясненіе, вполнѣ правильное, такъ какъ при немъ приняты во вниманіе всѣ обстоятельства, при которыхъ развилась эта власть послѣ Екатерины I.

---

[1]) LXIII, №№ 223 и 316, LXIX, № 303, LXXI№X, 64, 339—340, 456 стр., LXXXIV, 570, 587—588, 839 стр, Чтенія, прот. 11 іюня 1729 г, [2]) LXIII, № 316, LXIX, №№ 45, 209 и 242, [3]) LXIII, №№ 291, 295, 357, 363 и др. LXXIX, №№ 279, 432—481, 565, 481—490 и др. [4]) С. Р. И. О., LXIII, № 395 и 396, LXIX, №№ 21 и 62, 127, 139 и 141, [5]) С. Р. И. О., LXVIII, №№ 272, 381, 386 и 410, LXIII, №№ 381, 386 и 410, Чт. etc., прот. 4 апр. 1729 г. LXXIX, №№ 40, 62, 64, 66, 70, 75, 80, 105, 109, 119, 137, 166, 190, 193, 213, 254, 258, 281, 285, 328, 329, 372, 403, 411, 445, 490 и 576, LXXIX, стр. 3, 25—35, 58, 93, 127, 160, 170, 195—6, 207, 229, 253—256, 261—62, 269, 330, 334, 350, 396, 363, 397, 408, 413, 481, 491, 506—513, 524, 528, 530, 544—558 с., LXXXIV, 1—2, 46—48, 147, 182, 192, 233, 238, 337—339, 241—43, 251, 279, 328—336, 355—361, 367—379, 428, 496, 535, 552, 567—573, 575—577, 589, 662, 669, 688, 692, 696—697 стр., [6]) См. 571—572 стр., [7]) Филипповъ, назв. соч., Уч. Зап. Юрьев. Университета, 1893, IV кн., 133—134 стр.

Что касается, наконецъ, внутренняго управленія, то едва ли былъ одинъ вопросъ въ области государственной дѣятельности, который ускользалъ бы отъ вниманія Верховнаго Тайнаго Совѣта. Въ немъ обсуждались и рѣшались и важныя, и текущія дѣла администраціи. Сенату остались лишь нѣкоторыя хозяйственныя, полицейскія и судебныя дѣла [1]). Изъ остальныхъ учрежденій только три первыхъ коллегіи сохраняютъ, какъ и ранѣе при Екатеринѣ I, свое исключительное и независимое положеніе въ управленіи, но только не по отношенію къ Верховному Тайному Совѣту [2]), который и самъ много занимался дѣлами арміи, флота [3]), особенно же иностранными [4]). Верховный Тайный Совѣтъ завѣдывалъ текущимъ управленіемъ во всѣхъ его частяхъ, раздавалъ чины, военные и гражданскіе [5]), помѣстья, вотчины, дворы, деньги и пр. [6]). Всѣ чиновники получаютъ свое заслуженное жалованье только по распоряженію Верховнаго Тайнаго Совѣта [7]). Совѣтъ также назначаетъ, даетъ отпуски, уволь-

---

[1]) П. С. З., VII, №№ 4970, 4990, 5038, 5052, 5218 и 5224, [2]) П. С. З., VII, № 5044, VIII, №№ 5279, 5513 и 5667, С. Р. И. О., LXIII, №№ 351, 352, LXIX, №№ 174 и 256, Градовскій, 143-4 с., [3]) LXIX, №№ 9, 59, 138, 174, 209, 241, 255, 256, 272, 350, 385, 401, 530 и мн. др., LXXIX, 1, 103, 109, 120, 123, 126, 129—130, 145, 164, 210, 222, 281 стр. и мн. др., LXXXIV, 7, 25, 30, 116, 147 и мн. др., Чт. etc., прот. 12 янв., 12 апр. и 13 мая 1729 г., [4]) LXIX, №№ 98, 264, 378, LXXIX, стр.: 88, 125, 223, 258, 317—318, 484—485, 492, LXXXIV, стр.: 124, 207, 2'1, 493, 521, 688, 702, [5]) С. Р. И. О., LXIII, №№ 202, 216, 224, 410 и 419, LXIX, №№ 317, 365, 369, 386, 390, 414, Чт. etc., прот. 25 февр., 6 апр , 10 мая, 20 и 23 іюня, 19 ноября, 17 дек. 1729 г., 5 и 6 янв. 1730 г.; какъ на доказательство увеличенія власти Верховнаго Тайнаго Совѣта при Петрѣ II можно указать на то, что адмир. коллегія, имѣвшая при Екатеринѣ I право производить въ военные чины до капитана и распоряжаться отправленіемъ военныхъ кораблей, теперь должна была докладывать В рховному Тайному Совѣту о состояніи флота и производствѣ въ высшіе чины съ капитана (С. Р. И. О., LXIX №№ 174 и 256), [6]) С. Р. И. О., LXIII, №№ 276, 281, 298, 308, 331, 336, 341, 356, 362, 402 и др., LXIX, №№ 10, 37, 54, 70, 83, 93, 102, 120, 157, 205, 340, 420 и мн. др., LXXIX, 5, 15, 119, 158, 167, 384 с. и мн. др., LXXXIX, 71, 122, 292, 364 с. и мн. др., [7]) LXIII, №№ 203, 209, 249 и др., LXIX, №№ 13, 31, 192, 280, 314, 470, 502 и мн. др., LXXIX, 3, 4, 12-13, 117, 341, 407 стр., LXXXIV, 6, 27, 212, 503, 506, 609 и др.

няетъ всѣхъ должностныхъ лицъ, какъ свѣтскихъ, такъ и духовныхъ [1]) и слѣдитъ за состояніемъ государственныхъ доходовъ и расходовъ [2]). Вниманіе совѣта привлекаетъ развитіе торговли и промышленности [3]) и въ связи съ ними —монетнаго дѣла въ Россіи [4]) и путей сообщенія въ странѣ [5]). Совѣтъ дѣлаетъ распоряженія по духовнымъ дѣламъ [6]), принимаетъ мѣры относительно народнаго здравія [7]), ускоренія рѣшенія разныхъ дѣлъ въ учрежденіяхъ [8]), всякихъ чрезвычайныхъ случаевъ [9]) и самыхъ обыкновенныхъ, часто мелочныхъ дѣлъ управленія [10]).

Съ паденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта при Аннѣ Ивановнѣ сенатъ сдѣлался на первыхъ порахъ ея царствованія высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, гдѣ сосредоточивались всѣ дѣла управленія, особенно же судебныя. Накопленіе въ сенатѣ дѣлъ, главнымъ образомъ судебныхъ [11]), и медленность въ немъ дѣлопроизводства вызвали раздѣленіе

---

[1]) LXIII, № 203, 220, 258, 305, 325 и др., LXIX, №№ 3, 18, 80, 115, 145, 250, 400, 450 и др., LXXIX, 105, 120, 205—6, 212, 220, 227, 233, 275 294—7 с. и мн. др., LXXXIV, 4—5, 7, 58, 147, 182, 284, 286, 495 и др., [2]) LXIII, №№ 329, 401 и 403, LXIX, №№ 51, 61, 116, 148, 334, 403 и др., LXXIX, 148—150, 154, 165, 175, 218, 282, 292, 339, 375, 391 стр. и др., LXXXIV, 50, 63, 105, 119, 130, 164, 294, 298, 332—6, 673 стр. и мн. др, [3—4]) LXIII, №№ 235, 267, 275, 310, 312, 321, 414, 418 и др., LXIX, №№ 8, 16, 30, 50, 90, 110, 124, 142, 176, 234, 274, 308, 403, 484 и мн. др., LXXIX, №№ 10, 21, 89, 216, 345, 374, 378, 381, 398, 463 с. и др., LXXXIV, 50, 193, 324, 365, 390, 523, 577 с. и мн. др., [5]) LXIII, №№ 324, 410, 415, LXIX, № 383, LXXIX, 10, 242, 411 с. и др., [6]) LXIII, №№ 251, 330, 405 и мн. др., LXIX, №№ 24, 68, 124, 265, 388, 447 и мн. др., LXXIX, 220, 225, 291, 298, 405, 403 с. и др., LXXXIV, 119, 175, 187, 196, 213, 218, 272, 292, 374, 610 с. и мн. др., ср. назв. соч. Филиппова, Уч. Зап. Юр. Университета, 1893, III кн., 70—80 стр. [7]) LXXIX, 59, 131—135, 176, 185 с. и др.. LXXXIV, 25, 38, 52, 222, 340, 556 с. и др., [8]) LXIX, №№ 405, 497 и 500, [9]) LXIX, №№ 165, 176, 198, 227, 235, 284, 287, 291, 352, 356, 380, 392, 405, 409, 494, 508 и др., [10]) LXIX, №№ 167, 176, 198, 227, 257, 291, 352, 356, 360, 380, 410 и др., LXXIX, 275, 276, 303, LXXXIV, 127, 384, 645, стр. и др.. Подробности относительно дѣятельности Верховнаго Тайнаго Совѣта въ царствованіе Екатерины I и Петра II см. въ I томѣ нашего изслѣдованія, 534 с. и сл., 540-545, 552--572 стр., [11]) Ѳ. Дмитріевъ, 52 стр.

сената государыней на пять департаментовъ, между которыми теперь были распредѣлены всѣ дѣла административныя и судебныя и установленъ въ нихъ порядокъ дѣлопроизводства [1]). Эта мѣра положила начало специальной функціи сената, какъ высшаго судебнаго учрежденія въ государствѣ [2]), выдѣлила судъ изъ безразличной массы дѣлъ управленія, смѣшанныхъ до сихъ поръ въ высшихъ учрежденіяхъ имперіи. На такой судебной характеръ дѣятельности сената при Аннѣ Ивановнѣ указываетъ немедленное возстановленіе въ сенатѣ должности генералъ-прокурора, „неизвѣстно кѣмъ и какимъ указомъ по кончинѣ Петра I отставленной“, по словамъ указа объ ея реставраціи [3]). Генералъ-прокуроръ долженъ былъ слѣдить за тѣмъ, чтобы „челобитчики могли получить по дѣламъ своимъ справедливое и скорое рѣшеніе и искоренить непорядки и утѣсненіе бѣднымъ“ [4]). По инициативѣ самого сената, какъ блюстителя правосудія въ странѣ, была возстановлена должность рекетмейстера въ сенатѣ, на обязанность котораго возложено, какъ было ранѣе (при Петрѣ I), принимать жалобы на рѣшенія низшихъ судебныхъ мѣстъ [5]). Только тайныя судебныя дѣла, о которомъ было неудобно разсуждать въ такой многочисленной коллегіи, какъ сенатъ, были изъяты (въ мартѣ 1731 г.) изъ его вѣдомства и подчинены канцеляріи тайныхъ розыскныхъ дѣлъ [6]). Въ виду того, чтобы избѣжать несправедливыхъ рѣшеній въ судахъ, сенатъ сдѣлалъ распоряженіе, чтобы „спорныя дѣла слушались въ нихъ при истцахъ и отвѣтчикахъ“ [7]). Всѣ важнѣйшія судебныя дѣла обсуждаются иногда даже въ первой инстанціи самимъ сенатомъ [8]). Но, кромѣ судебныхъ дѣлъ, сенатъ до образованія Кабинета участвуетъ также и въ законодательствѣ и внутреннемъ управленіи. Такъ въ это вре-

[1]) П. С. З., VIII, №№ 5570, 5587, 5606, [2]) Дмитріевъ, 50 51 с., [3] [4]) П. С. З., VIII, № 5625, [5]—[6]) П. С. З., VIII, №№ 6534, 5727 и 5738, [7]) П. С. З., VIII, № 5689, [8]) Лефортъ, С. Р. И. О., V, 429 стр.

мя по иниціативѣ сената были произведены нѣкоторыя измѣненія въ организаціи коллегій [1]); сенатъ занимался новымъ уложеніемъ [2]); по его докладу измѣненъ законъ о майоратѣ [3]) и приняты нѣкоторыя новыя мѣры финансоваго характера [4]). Сенату принадлежитъ высшій контроль надъ дѣятельностью всѣхъ коллегій [5]) и областнаго управленія [6]). Сенатъ, наконецъ, принимаетъ нѣкоторыя новыя мѣры по военнымъ дѣламъ, торговлѣ и вообще относительно народнаго благосостоянія [7]).

Съ образованіемъ Кабинета власть сената значительно упадаетъ [8]). Теперь сенатъ, наравнѣ съ синодомъ, коллегіями и канцеляріями долженъ былъ подавать въ Кабинетъ ежемѣсячныя вѣдомости „объ успѣхѣ въ теченіи дѣлъ по всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ и колодникахъ“ [9]). Впрочемъ, сенатъ не сразу подчинился Кабинету и долго протестовалъ молчаливо противъ его верховенства въ управленіи. Старые сенаторы (князь Д. М. Голицынъ и др.), недовольные учрежденіемъ Кабинета, никогда, по словамъ Миниха, даже и не ѣздили въ сенатъ, отговариваясь болѣзнью. Въ сенатѣ обыкновенно присутствовали „лица, ничего незначущія“ и потому неопасныя для правительственной нѣмецкой партіи (напр., фельдмаршалъ князь Трубецкой), или же люди съ подозрительной репутаціей (Сукинъ, обвиненный въ лихоимствѣ). Такъ сенатъ „обратился въ ничто“ [10]), долженъ былъ уступить первое мѣсто въ управленіи Кабинету, который вмѣнилъ ему въ обязанность доставлять срочныя вѣдомости „о денежной казнѣ“ и докладывать даже о разныхъ мелкихъ административныхъ дѣлахъ [11]). Кабинетъ сообщалъ

---

[1]) П. С. З., VIII, №№ 5659, 5789, 5795 и 5860, [2—3]) VIII, №№ 5467, 5567, 5577, 5653, [4]) VIII, №№ 5806 и 5789, [5]) VIII, №№ 5518, 5567, 5569 и 5860, [6]) VIII, №№ 5522 и 5598, [7]) VIII, №№ 5501, 5505, 5593, 5594, 5086, 5620, 5644 и 5832, Соловьевъ, XIX, 285 стр., [8]) Лефортъ, С. Р. И. О., V, 437—439 с., [9]) П. С. З., VIII, 5871 [10]) Записки Миниха (отца), 46 и 64 стр., [11]) П. С. З., XI, № 8027, и X, № 7270.

сенату свои рѣшенія по дѣламъ, посылаемымъ имъ помимо сената въ разныя присутственныя мѣста, а о дѣлахъ, подлежащихъ тайнѣ, не считалъ даже нужнымъ увѣдомлять сенатъ [1]). Въ 1737 г. всѣ коллегіи, какъ мы видѣли, получили право штрафовать губернаторовъ безъ предварительнаго доклада о томъ сенату [2]), а самимъ губернаторамъ предоставлено опредѣлять воеводъ и ихъ товарищей безъ сношеній съ сенатомъ, которымъ они должны были „писать о томъ по опредѣленіи" [3]). Это постановленіе, которымъ коллегіи и все мѣстное управленіе получали самостоятельныя права и тѣмъ освобождались изъ подъ власти сената, было мотивировано тѣмъ предлогомъ, „дабы въ дѣлахъ не было остановки" [4]). Но, кромѣ того, что сенатъ лишается права верховнаго надзора надъ управленіемъ [5]), отъ него отнимается Кабинетомъ и всякая самостоятельность въ администраціи [6]).

Самому Кабинету при Аннѣ Ивановнѣ принадлежали обширныя права въ государственномъ управленіи, когда онъ былъ высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, гдѣ обсуждались и рѣшались законодательныя, административныя и судебныя дѣла. Указы Кабинета, подписанные тремя кабинетъ—министрами, получали силу именныхъ повелѣній [7]), и изъ Кабинета исходили Высочайшія повелѣнія по дѣламъ всякаго рода. Въ сферѣ законодательства Кабинетъ обладалъ правомъ верховнаго надзора надъ всѣмъ управленіемъ [8]) и производилъ разныя необходимыя измѣненія въ устройствѣ сената, коллегій и канцелярій [9]). Относительно мѣстнаго управленія Кабинетомъ издается указъ губернскому прокурору, которымъ вмѣняется ему въ обязанность „смотрѣть накрѣпко, дабы губернаторы съ товарищи должность свою хранили и ревностно всѣ дѣла порядочно отправляли" [10]). Губерна-

---

[1]) XI, №№ 8109, 8153 и др., [2]) IX, № 7240, [3—4]) X, № 7328, [5]) Записки Миниха (сына), 98 с., Ѳ. Дмитріевъ, 52 с., [6]) Дмитріевъ, ibidem, [7]) П. С. З., IX, № 6745 и X, № 7146, [8] и [9]) Дмитріевъ, 51—52, [10]) П. С. З., IX, № 6475.

торы должны были подъ опасеніемъ штрафовъ отъ коллегій „прилежно и рачительно поступать въ порученныхъ имъ дѣлахъ“ [1]). Въ виду лучшаго отправленія своихъ обязанностей губернаторами и вице-губернаторами Кабинетъ назначаетъ имъ жалованье [2]). Въ 1736 г. Кабинетъ издалъ манифестъ объ ограниченіи срока военной службы шляхетства, которое добивалось этой льготы еще въ 1730 году [3]). Въ тоже время появился, дополняющій этотъ манифестъ, указъ о регулированіи смотровъ недорослей изъ дворянъ и объ экзаменахъ для полученія ими офицерскаго чина [4]). Главнымъ предметомъ дѣятельности Кабинета при Аннѣ Ивановнѣ было изысканіе средствъ для содержанія арміи и флота, необходимыхъ при тѣхъ тяжелыхъ войнахъ, которыя велись въ это царствованіе Россіей съ разными европейскими государствами, разорительной для страны раскошной жизни двора, Бирона и другихъ нѣмцевъ, хозяйничавшихъ въ государствѣ. Поэтому-то Кабинетъ принимаетъ цѣлый рядъ мѣръ къ увеличенію государственныхъ доходовъ [5]), введенію строгой отчетности въ ихъ расходованіи [6]), комплектованію арміи [7]) и образованію флота [8]). Нѣкоторое вниманіе Кабинета привлекаетъ развитіе промышленности въ странѣ [9]), организація горнаго дѣла, данная ему новымъ бергъ-регламентомъ (1739 г.) [10]) и, отчасти, состояніе земледѣлія и народнаго благосостоянія [11]). Въ области судебной дѣятельности Кабинетъ заботится вообще объ увеличеніи общественной безопасности [12]) и облегченіи участи уголовныхъ преступниковъ [13]). Обыкновенно въ Кабинетъ, какъ высшую апелляціонную инстанцію, прино-

---

[1]) X, № 7240, [2]) IX, № 6870, [3—4]) П. С. З., IX, №№ 7142 и 7171, [5]) VIII, № 6177, 6453, 6653, 6682 и 6691, IX, №№ 5412, 6450, 6676, 6849 и 6880, XI, № 8174, Соловьевъ, XX, 191—195 с., [6]) П. С. З, VIII, № 6155, IX, №№ 6391, 6392, 6863, № 1107, X, №№ 7812 и 7813, XI, № 8027, [7—8]) VIII, №№ 5937, 5939, 6027, 6048, 6049, 6111 и 6114, IX, № 6833, [9—10]) IX, №№ 6546, 6551, 6858, 7060, X, №№ 7581, 7766 и 7813, X, № 8186; Соловьевъ, ibidem, [11]) X, №№ 7238, 7270 и 7396, [12—13]) IX, №№ 6645, 6952, 7095, 7114.

сились жалобы на медленность въ рѣшеніи дѣлъ и несправедливыя опредѣленія судебныхъ мѣстъ [1]). Но иногда Кабинетъ выступалъ и въ качествѣ первой инстанціи [2]).

Исключительное значеніе Кабинета въ управленіи, отчасти, ослабляется въ первую половину царствованія Анны Ивановны нѣкоторымъ смѣшеніемъ его вѣдомства съ компетентностью сената, который продолжалъ въ это время заниматься составленіемъ новаго уложенія [3]), заботился объ организаціи служилаго сословія [4]), занимался вопросомъ объ опредѣленіи взаимныхъ сношеній коллегій и канцелярій [5]) разрѣшалъ затрудненія въ дѣлахъ, которыя сами коллегіи не были въ состояніи устранить [6]) и, кромѣ того, принималъ нѣкоторыя общія полицейскія мѣры и вѣдалъ подробности мѣстнаго управленія [7]). Но всѣ эти, повидимому, важныя правительственныя права сената не помѣшали Кабинету занять первое мѣсто въ государственномъ управленіи, особенно же въ 1737—1739 гг., когда Кабинетъ получаетъ болѣе правильную организацію „въ виду лучшаго отправленія дѣлъ" [8]). Къ этому же времени относится сближеніе сената съ Кабинетомъ, начало общихъ, „генеральныхъ собраній", которыя составлялись изъ членовъ Кабинета, сената и особыхъ лицъ, назначаемыхъ государыней. Въ этихъ „генеральныхъ собраніяхъ" обсуждались разные вопросы государственнаго управленія [9]). Число ихъ увеличивается вмѣстѣ съ усиленіемъ въ Кабинетѣ русской партіи во главѣ съ А. П. Волынскимъ, который думаетъ о томъ, чтобы подчинить Кабинету три первыхъ коллегіи [10]); послѣднія сдѣлались независимыми отъ него, благодаря тому, что ихъ президенты были

---

[1]) П. С. З., IX, № 7113, Градовскій, 164 с., [2]) Подлинные протоколы Кабинета, Моск. Архивъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, 43 связка [3]—[6]) П. С. З., VIII, №№ 5567 и 5654, IX, № 6758, X, №№ 7171, 7201, 7240, 7410, 7439, 7478, 7485, 7505, 7726, XI, №№ 8043 и 8195, [7]) Градовскій, 156—158 с., [8]) П. С. З., X, № 7907, [9]—[10]) Корсаковъ: „А. П. Волынскій", Древняя и Новая Россія, 2 томъ, 220—222 стр.,

членами Кабинета [1]). Волынскаго тревожила мысль о паденіи сената въ управленіи и онъ мечталъ поднять его значеніе тѣмъ, чтобы въ составъ Кабинета ввести сенаторовъ изъ рядовъ своей русской партіи [2]). Въ этомъ несбывшемся планѣ Волынскаго видно признаніе имъ верховенства Кабинета въ управленіи, не смотря на всю ненависть русской партіи къ нѣмцамъ, органомъ власти которыхъ былъ Кабинетъ. Общее участіе сената съ Кабинетомъ въ „генеральныхъ собраніяхъ", все-таки, принесло первому пользу въ томъ отношеніи, что нѣсколько подняло его значеніе въ рѣшеніи дѣлъ управленія. Недаромъ въ 1738 году въ сенатѣ появляется должность оберъ-прокурора, которому поручается наблюдать за дѣлопроизводствомъ въ сенатѣ и порядкомъ дѣлъ въ коллегіяхъ, и возстанавливается снова должность генералъ-прокурора, исчезнувшая съ образованіемъ Кабинета [3]). Теперь въ сенатъ присылаются всѣ указы, которые исходили отъ государыни и Кабинета [4]). Всѣ коллегіи должны были обращаться къ сенату за разъясненіемъ своихъ сомнѣній въ трудныхъ дѣлахъ [5]). Изъ этого порядка не исключаются и первыя три коллегіи [6]), которыя Кабинетъ рѣшился подчинить сенату, быть можетъ, подъ вліяніемъ начавшагося вліянія въ Кабинетѣ Волынскаго и его друзей.

Разсматривая отношенія Кабинета къ сенату при Аннѣ Ивановнѣ, мы наблюдаемъ сначала фактъ возвращенія ему правительственнаго авторитета, совершенно утраченнаго въ продолжительный періодъ господства Верховнаго Тайнаго Совѣта. Но скоро его власть оказалась „возвращенной ему только по имени" [7]), а не на самомъ дѣлѣ. Кабинетъ, дѣйствовавшій съ начала царствованія негласно, начинаетъ послѣ сво-

---

[1]) Записки Миниха (сына), 98 с., Ѳ. Дмитріевъ, 52 с., [2]) Корсаковъ, ibidem, [3]) Градовскій,, 158 с , [4]) П. С. З., X, №№ 7486, 7558, 7631 и 7815, XI, №№ 8109, 8153 и 8584, [5–6]) XI, №№ 8295 и 8297, [7]), Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ", 28 стр.

его оффиціальнаго образованія стягивать къ себѣ все управленіе, всѣ его функціи и сенатъ снова видитъ себя вынужденнымъ признать надъ собою власть этого новаго соперника въ государственномъ управленіи. Однако, потеря сенатомъ своихъ правъ не совершается такъ быстро и не достигаетъ такого объема, до котораго дошло паденіе сената въ пору могущества Верховнаго Тайнаго Совѣта при Екатеринѣ I. Мы видимъ, что въ первую половину царствованія Анны Ивановны сенатъ продолжаетъ заниматься рѣшеніемъ важныхъ дѣлъ управленія, какъ бы соперничаетъ съ Кабинетомъ. А затѣмъ (съ 1737—38 г.) сенатъ сравниваетсся съ нимъ до извѣстной степени, такъ какъ члены сената работаютъ вмѣстѣ съ кабинетъ-министрами въ общихъ „генеральныхъ собраніяхъ". Къ концу же царствованія появляются признаки даже нѣкотораго перевѣса сената надъ Кабинетомъ. Можно думать, что причина такого колебанія въ взаимныхъ отношеніяхъ Кабинета и сената въ царствованіе Анны Ивановны заключалась въ составѣ Кабинета изъ лицъ, непринадлежащихъ къ родовой русской знати съ ея вѣковыми аристократическими преданіями и привычкою къ дѣламъ управленія. Но, кромѣ того, въ данномъ случаѣ имѣло значеніе и то обстоятельство, что члены Кабинета были изъ числа нѣмцевъ, ознаменовавшихъ свою дѣятельность пренебреженіемъ къ нуждамъ русскаго народа и своекорыстнымъ преслѣдованіемъ лишь своихъ личныхъ цѣлей. Поэтому-то, быть можетъ, значеніе сената въ управленіи начинаетъ увеличиваться съ момента, когда въ Кабинетъ попадаетъ одинъ изъ вліятельныхъ членовъ русской партіи—А. П. Волынскій, съумѣвшій въ сравнительно короткое время возвратить сенату хотя нѣкоторыя изъ утраченныхъ имъ правъ[1]). Смотря

[1]) Признакомъ увеличивавшагося вліянія русской партіи въ управленіи былъ обширный заговоръ въ концѣ царствованія Анны Ивановны нѣкоторыхъ русскихъ дворянскихъ (князей Долгорукихъ) родовъ противъ господства нѣм-

потому, сенатъ или Кабинетъ занимали первое мѣсто въ управленіи, ихъ компетентность то увеличивалась, то уменьшалась, при чемъ въ каждое изъ этихъ высшихъ учрежденій стекались всѣ роды дѣлъ. Сенатъ до образованія Кабинета разсматривалъ законодательныя, административныя и судебныя дѣла. Тоже смѣшеніе всѣхъ задачъ управленія замѣчается и по отношенію къ Кабинету въ періодъ его преобладанія надъ сенатомъ. Послѣдній въ тоже время не перестаетъ вмѣшиваться въ рѣшеніе разныхъ разнородныхъ вопросовъ управленія, хотя въ теченіе царствованія Анны Ивановны впервые начинаетъ обозначаться преимущественно судебный характеръ дѣятельности сената. Наконецъ, въ лицѣ президентовъ первыхъ трехъ коллегій, сохранившихъ свою самостоятельность и независимость отъ Кабинета, выражается выдѣленіе трехъ главныхъ функцій внутренняго управленія: военныхъ, морскихъ и иностранныхъ дѣлъ. Что касается остальныхъ коллегій и канцелярій, то до образованія Кабинета онѣ были подчинены сенату, а затѣмъ Кабинету, но и въ срединѣ царствованія Анны Ивановны попадаются указы сената коллегіямъ, какъ зависимымъ отъ него учрежденіямъ. Такъ въ 1735 г. сенатъ разрѣшаетъ затрудненія въ дѣлахъ, которыхъ сами коллегіи не могли устранить [1]); къ 1737 г. же относится цѣлый рядъ указовъ, которыми опредѣляются взаимныя отношенія между собой различныхъ коллегій и канцелярій [2]).

Съ совершенно другою картиною взаимныхъ отношеній

цевъ, которые успѣли истребить и на этотъ разъ своихъ враговъ (Лефортъ, С. Р. И. О., V, 404—407 с., La cour de Russie, 50 p.).

[1]) П. С. З., IX, № 6758, [2]) См. выше; можно думать, что на ряду съ сенатомъ и коллегіями подчинялся Кабинету при Аннѣ Ивановнѣ и синодъ, которому сенатъ могъ посылать различныя предписанія по духовнымъ дѣламъ (о составѣ синода—П. С. З., VIII, № 6086,—отношенія синода къ коллегіи экономіи (IX, № 6354, X, № 7679 и др.), порядкѣ управленія дѣлами синодальнаго вѣдомства въ Москвѣ (IX, № 6718 и др.)

Кабинета и сената мы встрѣчаемся въ послѣдующее краткое царствованіе Ивана Антоновича, когда при неопытной въ дѣлахъ правленія и слабой правительницѣ Аннѣ Леопольдовнѣ всѣми ими завладѣли нѣмцы (Биронъ, Минихъ, Остерманъ) и Кабинетъ въ ихъ рукахъ „обратился въ дѣйствительнаго безконтрольнаго правителя имперіи, прикрытаго именемъ императора и правительницы“ [1]). Кабинетъ сталъ въ полномъ смыслѣ верховнымъ учрежденіемъ въ государствѣ. Ему принадлежало право изданія новыхъ законовъ и разъясненіе смысла старыхъ [2]). Онъ заботился о нужныхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ разныхъ государственныхъ учрежденій: сената, синода, разныхъ коллегій и канцелярій [3]), опредѣлялъ размѣры налоговъ и сборовъ [4]), слагалъ недоимки и назначалъ оклады жалованья чиновникамъ [5]). Кабинетъ являлся высшимъ контролирующимъ учрежденіемъ въ государственномъ управленіи [6]); въ качествѣ высшаго административнаго учрежденія Кабинетъ замѣщалъ всѣ должности въ высшихъ и мѣстныхъ учрежденіяхъ, назначалъ разныя награды чиновникамъ и жаловалъ привиллегіи [7]). Кабинетъ завѣдывалъ иностранными дѣлами [8]), какъ и рѣшеніемъ вопросовъ о содержаніи арміи и флота [9]). Вниманіе Кабинета было обращено и на другія внутреннія дѣла: развитіе торговли и промышленности, развитіе народнаго просвѣщенія [10]), состояніе путей сообщенія [11]), увеличеніе матеріальнаго благосостоянія [12]). Что касается отношеній Кабинета къ двумъ другимъ высшимъ учрежденіямъ—синоду и сенату, то оба они должны были только исполнять распоряженія Кабинета по разнымъ дѣламъ. Такъ синодъ былъ обязанъ представлять на утвержденіе Кабинета кандидатовъ въ епископы. Кабинетъ беретъ на себя инициа-

---

[1]) Пестовъ: „Импер. Кабинетъ съ 17 окт. 1740 по 25 ноября 1741 г.“, 4 с., Градовскій, 161 стр., [2]—[7]) Пестовъ, стр. 8, 21—22, 46—54, 91, 96—97 и сл., 28—40 стр., [8]—[12]) Пестовъ, ibidem, стр. 113—119, 58—63, 86—113,

тиву въ освобожденіи духовенства отъ тѣлесныхъ наказаній и рѣшаетъ самъ церковныя дѣла разнаго рода, не исключая и жалобъ духовныхъ лицъ на синодъ [1]). Такою же высшею апелляціонною инстанціей Кабинетъ былъ и по отношенію къ сенату, который долженъ былъ испрашивать рѣшенія Кабинета при всѣхъ затруднительныхъ судебныхъ случаяхъ, а также и тогда, когда виновнымъ грозили лишеніе ранга или же смертная казнь. Всѣ судебныя рѣшенія сената могли быть обжалованы въ Кабинетѣ, который не принималъ только челобитень на рѣшенія среднихъ и низшихъ судебныхъ мѣстъ. Этотъ порядокъ подачи прошеній въ Кабинетъ установился не сразу: сначала въ немъ была образована должность „придворнаго рекетмейстера“, вѣроятно, въ виду массы дѣлъ всякаго рода, поступавшихъ въ Кабинетъ. На рекетмейстера было возложено принимать и разсматривать всѣ прошенія, подаваемыя на Высочайшее имя. Но вскорѣ взяточничество перваго же рекетмейстера, полковника Фенина заставило Кабинетъ уничтожить эту должность и обратиться къ прежнему порядку разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія сената [2]). Судебная компетентность Кабинета была вообще очень обширна. Кромѣ сената, Кабинетъ подчинилъ себѣ еще канцелярію тайныхъ розыскныхъ дѣлъ, которая при Аннѣ Ивановнѣ была изъята изъ вѣдомства сената. Кабинетъ разсматривалъ въ качествѣ высшей судебной инстанціи всѣ важнѣйшія дѣла о государственныхъ преступленіяхъ, самъ производилъ слѣдствія по особенно важнымъ уголовнымъ дѣламъ, разсматривалъ всѣ дѣла о преступникахъ-иновѣрцахъ, разрѣшалъ вопросы о подсудности, освобождалъ изъ ссылки преступниковъ и возвращалъ конфискованныя имущества ихъ собственникамъ [3]). Рѣшеніе обыкновенныхъ судебныхъ дѣлъ

---

[1]) Пестовъ, 287—288, 299—300, 303 и 65—68 с., [2]) П. С. З., XI, № 8288, Пестовъ, 16—17 стр., [3]) Пестовъ, 37—40, 69—86 стр., Соловьевъ, XXI, 48—54 стр.

входило въ компетентность сената, въ которомъ судебная функція все болѣе и болѣе оттѣсняетъ на второй планъ административное значеніе сената [1]). Поэтому въ указѣ 27 ноября 1740 г. сенатъ названъ „главнымъ департаментомъ, который долженъ о правосудіи и скорѣйшемъ рѣшеніи всѣхъ дѣлъ, не взирая на лица сильныхъ и никому не мапя и не посягая, прилежное попеченіе имѣть". Указъ упрекаетъ сенатъ въ „волокитѣ въ дѣлахъ бѣдныхъ челобитчиковъ", предоставляетъ имъ жаловаться на сенатъ рекетмейстеру въ Кабинетъ и угрожаетъ сенату вмѣстѣ съ коллегіями и канцеляріями штрафомъ „за нерадѣніе и волокиту" [2]). Сенатъ могъ обсуждать и рѣшать въ качествѣ первой инстанціи нѣкоторыя важныя судебныя дѣла, если только Кабинетъ поручалъ ему ихъ разсмотрѣніе [3]). Но сенатъ имѣлъ и нѣкоторую самостоятельность по отношенію къ низшимъ судебнымъ мѣстамъ, дѣла которыхъ онъ рѣшалъ, какъ высшая, апелляціонная инстанція [4]). Наконецъ, сенатъ совершалъ и нѣкоторыя второстепенныя дѣйствія судебнаго характера (напр., охранялъ имущества подсудимыхъ, приводилъ въ исполненіе Высочайшія резолюціи о помилованіи осужденныхъ и др.) [5]). Что касается законодательства и области внутренняго управленія, то здѣсь сенатъ только былъ помощникомъ Кабинета. Такъ сенатъ могъ представлять Кабинету о необходимости разъясненія или дополненія существующихъ законовъ и обнародывалъ состоявшіеся въ Кабинетѣ указы [6]). Нѣкоторая доля законодательной самостоятельности сената проявилась только въ томъ, что онъ продолжалъ дѣло составленія новаго уложенія [7]) и выработалъ уставъ о банкротахъ [8]). Въ дѣлахъ же чисто административныхъ сенатъ былъ вполнѣ

[1]) Градовскій, 161—168 с., [2]) П. С. З., XI, № 8293, [3]—[4]) Лазовскій: „Правительствующій сенатъ съ 17 окт. 1740 по 25 ноября 1741 г.". Архивъ Министерства Юстиціи, II, 165—181 стр. [5]—[7]) Лазовскій, стр. 165—181, 18 и 160, 205—206, [8]) П. С. З., XI, № 8300.

подчиненъ Кабинету, исполнялъ его повелѣнія по всѣмъ рѣшеннымъ въ Кабинетѣ дѣламъ (финансовымъ [1]), торгово-промышленнымъ [2]), народному просвѣщенію, продовольствію, охраненію народнаго здоровья, улучшенію путей сообщенія [3]) сохраненію общественной безопасности и др. [4]). Сенату вмѣнено въ обязанность отдавать Кабинету отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ; съ этою цѣлью онъ долженъ былъ подавать въ Кабинетъ еженедѣльныя вѣдомости о рѣшеніи дѣлъ въ немъ, коллегіяхъ и канцеляріяхъ [5]); при сенатѣ же была образована особая коммиссія для рѣшенія неоконченныхъ въ немъ дѣлъ [6]).

Вся обширная власть Кабинета перешла съ воцареніемъ Елизаветы Петровны снова къ сенату, возстановленному „въ прежде бывшей своей силѣ въ управленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ на основаніи указовъ Петра Великаго“ [7]). Кабинетъ - органъ нѣмецкой партіи— былъ упраздненъ государыней, окружившей себя русскими людьми и поспѣшившей поставить во главѣ правленія созданіе своего любимаго отца—сенатъ. Можно думать, что, отчасти, поэтому сенатъ при Елизаветѣ Петровнѣ явился преемникомъ власти уничтоженнаго Кабинета, пріобрѣлъ въ ея царствованіе гораздо большее правительственное значеніе, чѣмъ какимъ онъ пользовался при самомъ Петрѣ I. Какъ бы вознаграждая себя за долгіе годы вынужденнаго, унизительнаго положенія въ управленіи, сенатъ проявляетъ теперь кипучую, энергичную дѣятельность по всѣмъ частямъ управленія, благопріятную для оживленія въ средѣ нѣкоторыхъ родовитыхъ его членовъ аристократическихъ традицій. Мы уже знаемъ, что сенатъ въ теченіе царствованія Елизаветы Пе-

---

[1]—[4]) Лазовскій, стр.: 181—186, 189—192, 194—214, [5]—[6]) П. С. З., XI, №№ 8299 и 8294. Подробности о дѣятельности Кабинета и сената въ царствованіе Анны Ивановны и Ивана Антоновича см. въ I томѣ изслѣдованія, 611—613, 617—625 и 627—632 стр., [7]) П. С. З., XI, № 8480.

тровны, особенно первой его половины пріобрѣлъ такую политическую силу, что былъ какъ бы преемникомъ въ этомъ отношеніи Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета [1]). Поэтому онъ обладалъ всѣми правами власти, вѣдалъ всѣ отрасли государственнаго управленія [2]). Въ области законодательства сенатъ имѣлъ право издавать безъ Высочайшей апробаціи указы, „кои въ законъ и въ подтвержденіе прежнихъ служатъ“ [3]) и объявлять Высочайшія повелѣнія чрезъ генералъ-прокурора или президентовъ первыхъ трехъ коллегій [4]). Сенатъ трудится надъ составленіемъ новаго уложенія [5]), устанавливаетъ и отмѣняетъ налоги [6]) и особенно много посвящаетъ времени преобразованію различныхъ учрежденій, центральныхъ и мѣстныхъ. Одни изъ нихъ (напр., бергъ—и мануфактуръ коллегію, коммиссію о пошлинахъ, петровскій магистратъ) возстанавливаетъ [7]), другія (напр., коллегію экономіи) уничтожаетъ [8]), третьи организуетъ вновь (напр., коммиссію о коммерціи [9]) или же производитъ въ устройствѣ учрежденій необходимыя измѣненія [10]). Но всѣ эти учрежденія были подчинены сенату, какъ „первому государственному мѣсту по своей должности и по данной власти“ [11]). Первенство сената въ управленіи должны были признать три первыхъ коллегіи, президенты которыхъ были сенаторами [12]), а также и синодъ, который долженъ былъ испрашивать разрѣшенія сената не только во всѣхъ затруднительныхъ случаяхъ,

---

[1]) См. выше; ср. Соловьева, XXII, 176—177 стр., [2]) Владимірскій-Будановъ: „Обзоръ исторіи русскаго права“, 2 изд., 1888, 234 стр., [3]) П. С. З., XV, № 11,558, [4]) Градовскій, 168 и 196 стр., [5]) Соловьевъ, XXIII, 245—248 и 288, XXIV, 241—246, Латкинъ: „Законодательныя коммиссіи въ Россіи въ XVIII ст.“, 80 с., и сл., [6]) П. С. З., XIII, № 10,166, XIV, № 10,260, XV, №№ 11,074, 11,107, 11,192 и др., [7]) П. С. З., XI, №№ 8543, 8734, [8]) XII, № 8993, XV, №№ 11,117 и 11399, XI, №№ 8575, 8617, 8876, 8729, 8734, 8751 и 8798, [9]) П. С. З., XIV, №№ 10,037, 10,235, 10,265, 10,271, 10,280 10,347, 10,420, 10,403, 10,457 и др., XI, № 8149, XIII, № 9797, [10]) XI, №№ 8550, 8865, 9084 и 10,631, [11]) П. С. З., XV, № 11,558, [12]) XI, № 8697.

но и при обыкновенныхъ дѣлахъ своего вѣдомства [1]). Иногда же синодъ получаетъ отъ сената выговоры за свои рѣшенія [2]). Сенатъ произвелъ нѣкоторыя измѣненія въ правахъ отдѣльныхъ сословій [3]) и долгое время занимался обсужденіемъ обширной программы разныхъ реформъ, предложенныхъ въ сенатѣ графомъ П. И. Шуваловымъ [4]). Какъ верховное учрежденіе въ государствѣ, сенатъ контролировалъ дѣятельность всѣхъ учрежденій въ государствѣ, центральныхъ и мѣстныхъ [5]). Поэтому всѣ коллегіи, ихъ конторы и канцеляріи должны были подавать срочныя вѣдомости о рѣшенныхъ въ нихъ дѣлахъ и за медленное исполненіе указовъ сената устанавливаются штрафы [6]). Этотъ контроль сената надъ всей администраціей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и единство въ управленіи достигались взаимной поддержкой и дружной дѣятельностью сената, какъ коллегіальнаго учрежденія, и генералъ-прокурора—представителя личнаго элемента въ сенатѣ [7]). Въ области внутренняго управленія сенатъ принимаетъ самыя обширныя и разнообразныя мѣры съ цѣлью улучшенія государственныхъ финансовъ [8]), развитія народнаго образованія [9]), промышленности и торговли въ странѣ [10]), содержанія арміи и флота [11]), увеличенія общей безопасности [12]) и народнаго благосостоянія [13]).

Что касается области суда, то сенатъ при Елизаветѣ

---

[1]) Градовскій, 189 стр. [2]) Соловьевъ, XXI, 257—258 с., [3]) П. С. З., XII, 9279, XIII, № 9876, XIV, № 10,352 и др., Соловьевъ, XXII, 112—114 стр., XXIII, 135 с., [4]) Соловьевъ, XXIII, 256—261 и 289 с., [5]) П. С. З., XIII, № 10,086, Соловьевъ, XXI, 246—7, XXII, 34 с., [6]) П. С. З., XIII, № 9585, XV, № 10,918, [7]) Градовскій, 196 с., [8—10]) П. С. З., XI, №№ 8486, 8545. 8563, 8609, 8610, 8619, 8682, 8624, 8698, 8709, 8710, 8826, 8895 и 9168, XII, №№ 8940, 8942, XIII, №№ 10,141, 10,164, XIV, № 10,346, Соловьевъ, XXI, стр.: 190, 306—310, XXII, 31—36, 38—40, 107—110, 113—114, 177—188, 231—235 с., XXIII, 9-15, 27—34, 216—223 и 291 с., XXIV, 100, 173-4 и 208 с., Градовскій, 170—176 с., [11]) Соловьевъ, XXII, 115—116 с., XXIII, 37 с., Градовскій, 182—183 стр., [12]) Градовскій, 183—185 с., [13]) П. С. З., № 10,396, Соловьевъ, XXI, 312—314 с., XXII, 37—38, 230—240 с., XXIII, 18—20, XXIV, 102 стр.

Петровнѣ является высшимъ судебнымъ учрежденіемъ въ государствѣ и за нимъ еще болѣе укрѣпляется развившееся исторически значеніе „перваго государственнаго мѣста", обязаннаго „по своей должности и по данной ему власти" истреблять лихоимство и преслѣдовать пристрастныхъ судей. Одной изъ причинъ возстановленія сената въ его „преждебывшей силѣ и власти" было то обстоятельство, что „правосудіе весьма въ слабость пришло" до Елизаветы Петровны. Поэтому сенатъ долженъ былъ „пещись о повсемѣстномъ возстановленіи надлежащаго порядка, правосудія, благосостоянія и общаго добра, не давать злымъ пощады, а невиннымъ напрасной вины не принесть, подозрительныхъ судей смѣнять, изслѣдовать и изыскивать причины къ достиженію правды и пресѣкать" разнаго рода безпорядки въ отправленіи правосудія [1]). Въ исполненіе этой своей судебной „должности" сенатъ грозитъ строгими наказаніями подвѣдомственнымъ ему учрежденіямъ, въ которыхъ „чинится великая волокита и берутся взятки" [2]). По приказу сената юстицъ-коллегія должна была наблюдать за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ судныхъ приказахъ [3]). Дѣятельность сената въ области суда при Елизаветѣ Петровнѣ отличается вообще гуманными началами. Сенатъ добивается отмѣны смертной казни, смягченія участи малолѣтнихъ преступниковъ и болѣе справедливой организаціи уголовнаго судопроизводства [4]). Всѣ рѣшенія судовъ по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ должны были исполняться только послѣ предварительнаго разрѣшенія ихъ сенатомъ [5]). Но и обыкновенное теченіе судебныхъ дѣлъ не ускользало отъ наблюденія сената, который предписываетъ всѣмъ коллегіямъ, ихъ конторамъ и канцеляріямъ подавать себѣ срочныя вѣдомости о рѣшенныхъ

---

[1]) П. С. З., XV, №№ 11,092, 11,558, [2]—[3]) Соловьевъ, XXIII, 213—215 с., [4]) Градовскій 188—190 с., [5]) П. С., З., XII, №№ 8944 и 9312, XIII, №№ 9586, 10,101, 10,113.

дѣлахъ и содержащихся колодникахъ [1]). Самъ сенатъ нерѣдко принимаетъ участіе въ рѣшеніи различныхъ судебныхъ случаевъ, но только въ качествѣ высшей инстанціи [2]). Поэтому онъ запрещаетъ подавать себѣ челобитныя помимо низшихъ судебныхъ мѣстъ [3]). Могущество елизаветинскаго сената, въ которомъ сосредоточились всѣ функціи управленія, было, отчасти, поколеблено во вторую половину царствованія Елизаветы Петровны, когда постепенно увеличивается политическое значеніе Конференціи, ставшей паравнѣ съ сенатомъ и синодомъ, а въ нѣкоторомъ отношеніи и выше обоихъ учрежденій [4]). Но Конференція занимается преимущественно рѣшеніемъ иностранныхъ дѣлъ, отчасти, законодательствомъ и вопросами внутренняго управленія, но не судомъ, оставшимся спеціальнымъ предметомъ дѣятельности сената при Елизаветѣ Петровнѣ. Власть сената ослаблялась Конференціей еще потому, что всѣ ея рескрипты, посылаемые въ разныя присутственныя мѣста, подчиненныя сенату, должны были исполняться немедленно [5]).

Въ царствованіе Петра III сенатъ теряетъ еще болѣе въ своихъ исключительныхъ правахъ, пріобрѣтенныхъ при Елизаветѣ Петровнѣ. На первыхъ порахъ, впрочемъ, всѣ дѣла Конференціи были переданы изъ нея въ сенатъ и въ иностранную коллегію „по принадлежности“ [6]) вслѣдствіе желанія самого императора, заявившаго о предстоящемъ упраздненіи Конференціи и отправленіи дѣлъ въ „своихъ коллегіяхъ“ [7]). Но противъ этого уничтоженія Конференціи возсталъ канцлеръ графъ Воронцовъ, который представилъ государю проэктъ, гдѣ Конференціи или совѣту предназначено быть „единымъ мѣстомъ сопряженія всѣхъ главныхъ

---

[1]) XIII, №№ 9585, XV, № 11,110, [2]–[3]) XII, № 915, XIII, 10007, XV, 11,318, 11,355, 11,563, Соловьевъ, XXI, 175—6, XXIII, 122, 126, 131, 212, 215 и 229 с., XXIV, 236, 243, 352 и 359—360 с., [4]–[5]) См. выше, [6]) П. С. З., XV, № 11,418, [7]) Архивъ князя Воронцова, XXV, 251 стр.

дѣлъ“. Въ проэктѣ говорится, что отъ такого образованія Конференціи „ни сенатъ, ниже которая коллегія немало силы своея не теряютъ“. Однако, въ томъ же проэктѣ отъ сената отнимается право толкованія законовъ, который былъ обязанъ подносить на Высочайшее утвержденіе свое мнѣніе о дѣлѣ, составленное въ сенатѣ вмѣстѣ съ собранными президентами и вице-президентами коллегій [1]). Проэктъ опредѣляетъ прямо компетентность сената, какъ высшаго контролирующаго и судебнаго учрежденія въ государственномъ управленіи. Сенатъ долженъ былъ „крайнее и главнѣйшее раченіе къ тому устремить, чтобы законы неотмѣнно полную свою сохраняли силу, чтобы правосудіе наблюдалось въ полной его мѣрѣ безъ всякаго лицепріятія“. На сенатъ возлагалась обязанность слѣдить, чтобы всѣ коллегіи, канцеляріи и присутственныя мѣста занимались только рѣшеніемъ своихъ дѣлъ, не вмѣшивались въ дѣла другихъ учрежденій и не переносили нерѣшенныя дѣла въ высшія надъ ними [2]). Съ образованіемъ совѣта при Петрѣ III сенатъ и на самомъ дѣлѣ потерялъ многое изъ своихъ прежнихъ правительственныхъ правъ. Такъ онъ не могъ уже издавать безъ Высочайшей аппробаціи указы о новыхъ законахъ или подтвержденіи силы прежнихъ [3]). Три первыхъ коллегіи освобождаются изъ подъ зависимости отъ сената [4]) и главнымъ его занятіемъ теперь становятся одни судебныя дѣла. Именно съ этою цѣлью учреждается въ сенатѣ новый апеляціонный департаментъ „для скорѣйшаго рѣшенія юстицкихъ, вотчинныхъ и всякихъ апелляціонныхъ дѣлъ“ [5]). Сенату же поручались и нѣкоторыя дѣла внутренняго управленія (финансовыя, торговыя, управленіе церковными имѣніями и др.)[6].

---

[1]) Даневскій, приложеніе, 6—9 стр., [2]) Даневскій, ibidem, [3]) П. С. З., XV, № 11,558, [4]) XV, №№ 11,452, 11,467, 11,468, 11,468, 11,470, 11,476, 11,480 и 11,552, [5]) XV, № 11,422, [6]) П. С. З., XV, №№ 11,399, 11,407, 11,439, Соловьевъ, XXV, 19—26 стр.

Когда Екатерина II вступила на престолъ, она нашла полный безпорядокъ во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія, гдѣ правительственный авторитетъ сената палъ до того, что въ провинціяхъ, по словамъ императрицы, „худо исполнялись указы самого сената“ [1]), а въ этомъ послѣднемъ „за излишество почитали государственныя дѣла слушать и оттого сдѣлалось, что иногда сами не знали, о чемъ судятъ“ [2]). Въ тоже время сенатъ обладалъ еще большими правами въ управленіи, „выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, однимъ словомъ, почти все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ“ [3]). Поэтому одной изъ первыхъ заботъ Екатерины II, при началѣ своего царствованія, было преобразовать сенатъ сообразно съ своими взглядами на начала государственнаго управленія. Мысль императрицы о реформѣ сената нашла мѣсто въ проэктѣ Панина. Мы уже приводили соображенія Панина о вредѣ, предоставленной сенату при Елизаветѣ Петровнѣ, законодательной и административной власти, хотя самъ же Панинъ оставляетъ сенату значительную ея долю въ правѣ „представленій на Высочайшія повелѣнія“. Кромѣ того, Панинъ надѣляетъ сенатъ правами высшаго административнаго и судебнаго учрежденія въ государствѣ. Сенатъ долженъ былъ „наблюдать теченіе дѣлъ, управлять по предписаннымъ законамъ и правиламъ и производить ему принадлежащія дѣла по силѣ выданныхъ законовъ и указовъ на каждое судебное мѣсто. Все же сомнительное въ дѣлахъ, чего сенатъ рѣшить не можетъ, о томъ онъ долженъ представлять императрицѣ“. Всѣ дѣла, входящія въ компетентность сената, раздѣляются между шестью его департаментами [4]). Это раздѣленіе сена-

---

[1]) „Разсказъ Екатерины о первыхъ пяти годахъ ея царствованія“, Рус. Архивъ, 1765, 1865, III, 479—480 стр., [2]) „Собственноручныя записки Екатерины II о первыхъ годахъ ея царствованія“, С. Р. И. О., X, 380—581 стр., [3]) Секретн. наставленіе князю Вяземскому“ (Чтенія etc., 1859, I, 102 с.) [4]) Докладъ Панина Екатеринѣ II. Сборникъ Рус. Истор. Общества, VII, 202—209 с., Рус. Архивъ, 1871, IX книга.

та на департаменты и было положено въ основаніе его реформы въ 1763 году, при чемъ было установлено опредѣленное различіе между административною и судебною функціей сената. Первый департаментъ сената долженъ былъ „вѣдать важнѣйшія государственныя и политическія дѣла“, во второмъ разсматривались одни судебныя дѣла, въ третьемъ и четвертомъ—административныя. Изъ остальныхъ двухъ департаментовъ сената, образованныхъ въ Москвѣ, одинъ (пятый) былъ административнымъ, а другой (шестой) судебнымъ департаментомъ [1]). Сенатъ былъ подчиненъ самостоятельной въ немъ власти генералъ-прокурора [2]), который контролировалъ дѣятельность сената [3]). Впослѣдствіи еще и Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ сталъ въ качествѣ высшей апелляціонной инстанціи надъ сенатомъ [4]), которому онъ могъ даже дѣлать выговоры [5]). Сенатъ потерялъ право объявлять именные указы, которое было предоставлено генералъ-прокурору. Послѣдній сообщалъ отъ имени сената доклады Е. И. В. [6]). Обо всѣхъ своихъ разъясненіяхъ законовъ и всякихъ сомнѣніяхъ, перемѣнахъ въ собственныхъ рѣшеніяхъ сенатъ долженъ былъ представлять доклады государынѣ [7]). Сенатъ могъ „оканчивать, не утруждая И. В., только тѣ дѣла, по коимъ есть ясные законы“ [8]). Всѣ рѣшенія сената должны были основываться на „точной силѣ законовъ, не перемѣняя въ оныхъ ни единой литеры безъ доклада И. В.“ [9]). Даже коллегіи могли указать сенату на разногласіе въ двухъ его рѣшеніяхъ по одинаковымъ дѣламъ и представить объ этомъ императрицѣ [10]). Представленія сенату о неудобствѣ въ исполненіи закона было позволено съ учрежденіемъ губерній дѣлать также и мѣстному начальству [11]). Въ сношеніяхъ со всѣми под-

[1]—[3]) Градовскій, 209 стр., [2]—[4]) Иконниковъ, назв. статья, 27 стр., [5]) Записки Державина, 316 - 317 стр., [6]) П. С. З., XIX, № 14,192, Ө. Дмитріевъ, 58 стр., [7]) П. С. З., № 13,083, Градовскій, 215 с., [8]) П. С. З., XIX, № 13,555, [9]) XVII, № 16,642, [10]) XVII, № 12,469, XX, № 14,415, [11]) XX, № 14,312.

чиненными мѣстами сенату предписывается потомъ „наблюдать надлежащую вѣжливость и благопристойность“ [1]). Въ административныхъ своихъ правахъ сенатъ, какъ „хранилище законовъ“, сохранившій право высшаго надзора надъ всѣмъ управленіемъ [2]), потерпѣлъ существенный ущербъ еще оттого, что изъ числа трехъ первыхъ коллегій военная и адмиралтейская освободились изъ подъ зависимости отъ сената, такъ какъ онѣ стали получать именные указы отъ самой императрицы [3]) какъ и нѣкоторыя другія административныя учрежденія, которыя такимъ путемъ сдѣлались независимыми отъ сената. Въ числѣ ихъ былъ вновь образованный межевой департаментъ самого сената [4]), а также камеръ-коллегія, коллегія экономіи и канцелярія опекунства иностранныхъ. Всѣ эти учрежденія, какъ мы видѣли, могли входить съ докладами прямо къ государынѣ, минуя сенатъ. Къ нимъ отходитъ нѣсколько родовъ административныхъ дѣлъ, которыми ранѣе завѣдывалъ самъ сенатъ [5]). Дальнѣйшее ограниченіе его административной компетенціи совершается посредствомъ порученія разныхъ задачъ управленія отдѣльнымъ лицамъ на правахъ министровъ [6]). О рѣшеніи тѣхъ дѣлъ, которыя разсматривались въ сенатѣ, было ему предписано представлять Е. И. В. „еженедѣльныя меморіи“ [7]). Перерѣшеніе разсмотрѣнныхъ уже въ сенатѣ дѣлъ дозволялось только по особенному Высочайшему повелѣнію [8]). Но рѣшенія отдѣльныхъ департаментовъ сената и даже его общаго собранія были нерѣдко отмѣняемы особыми указами по докладу государынѣ генералъ-рекетмейстеромъ, которому подавались жалобы на рѣшенія сената [9]).

Съ учрежденіемъ губерній (въ 1775 г.) должна была

---

[1]) XXIII, № 17,213, [2]) XVIII, № 12,249, [3]) XVII, № 12,459, XIX, № 13,614, [4]) XVII, №№ 12,4?8 и 12540, XXIII, № 17,227, [5]—[6]) См. выше, [7]) XVI, № 11,839, [8]) XVI, № 11,623, [8]) П. С. З., XVI, № 12,024, Сперанскій, 31 стр.

измѣниться и организація сената, который теперь лишился непосредственнаго вліянія на новыя мѣстныя учрежденія, отдѣлившіяся отъ центральнаго управленія и подчиненныя контролю намѣстниковъ и губернаторовъ въ провинціяхъ [1]) и генералъ-прокурору въ столицѣ [2]). Сенату остался только высшій контроль надъ дѣйствіями губернскихъ учрежденій и право самостоятельнаго замѣщенія должностей въ нѣкоторыхъ изъ нихъ или представленій о немъ государынѣ. Всѣ генералъ-губернаторы могли въ бытность въ столицахъ присутствовать въ сенатѣ и имѣли голосъ при обсужденіи въ немъ дѣлъ. Затѣмъ сенатъ принималъ жалобы на губернскія правленія [3]), въ него представлялись изъ казенныхъ палатъ перечневыя вѣдомости о числѣ душъ, оказавшихся по ревизіи [4]). Въ важныхъ уголовныхъ случаяхъ дѣла должны были представляться въ сенатъ и изъ уголовныхъ палатъ [5]). Такимъ образомъ, сенатъ оказался заваленъ дѣлами, поступавшими въ него изъ 42 палатъ гражданскаго и уголовнаго суда и изъ такого же числа губернскихъ правленій и казенныхъ палатъ, между которыми распредѣлялись всѣ дѣла мѣстнаго управленія. Сенатъ не могъ справляться быстро съ такой массой новаго, непривычнаго для него дѣла при своемъ неопредѣленномъ и мало подвижномъ способѣ производства дѣлъ [6]). „Канцелярія одолѣвала, по словамъ Грибовскаго, сенатъ“ [7]), въ которомъ всѣ дѣла рѣшались поэтому очень медленно [8]). Екатерина II заранѣе предвидѣла, какія произойдутъ затрудненія въ дѣятельности сената при образованіи новыхъ мѣстныхъ учрежденій и поэтому задумала согласить его устройство съ ихъ организаціей въ самый годъ учрежденія губерній. Въ „Планѣ новаго преобразованія се-

---

[1]) Лохвицкій: „Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія“, 204—220 с., [2]) Blum, II, 157 s., [3]) П. С. З., XX, № 14,392, XXI, № 15,464, [4]—[5]) XXI, №№ 15,278, 16,022 и 16,045, [6]) Сперанскій, 33 с., [7]) Записки Грибовскаго, 2—6 с., [8]) Архивъ Госуд. Совѣта, изд. Калачева, I, 2, 3—4 стр.

ната“, написанномъ Екатериной II въ 1775 г, все устройство сената было поставлено въ полную гармонію съ мѣстными учрежденіями. Первый департаментъ сената долженъ былъ вѣдать всѣ дѣла, разсматривавшіяся въ губернскомъ правленіи, а также и нѣкоторые вопросы центральной администраціи. Въ компетентность его входятъ: обнародованіе и исполненіе законовъ, высшая полиція, надзоръ надъ чиновниками, опредѣленіе въ нѣкоторыя должности и возвышеніе чиновниковъ до извѣстнаго чина. Второй департаментъ во главѣ съ государственнымъ казначеемъ контролировалъ дѣятельность казенныхъ палатъ, завѣдывалъ государственными финансами. Четвертый департаментъ былъ апелляціонной инстанціей для гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и только третій департаментъ сената оставался въ прежнемъ положеніи, занимался дѣлами нѣкоторыхъ привилегированныхъ областей и придворнаго управленія. Въ прежнемъ же видѣ предположено оставить и московскіе департаменты. Съ цѣлью достиженія единства въ управленіи сенату должны были подчиняться три первыя коллегіи, которыя относительно исполненія общихъ законовъ отвѣчали предъ первымъ департаментомъ, употребленія ассигнованныхъ въ ихъ распоряженіе суммъ— вторымъ финансовымъ департаментомъ и въ рѣшеніи уголовныхъ дѣлъ—четвертымъ департаментомъ сената[1]). „Планъ преобразованія сената“ Екатерины II не былъ примѣненъ къ дѣлу, быть можетъ, потому, что сама Императрица видѣла нѣкоторыя его слабыя стороны (напр., медленность въ дѣлопроизводствѣ возстанавливаемыхъ имъ коллегій[2]), а затѣмъ и— самаго сената, обремененнаго многочисленными дѣлами изъ губернскихъ учрежденій). Но мысль о реформѣ сената не оставляла Екатерину до самаго конца ея царствованія. Къ 1788 г. относится „Проектъ указа сенату“, отличающійся отъ перваго

---

[1]) Blum, IV Buch, 2 Abth., 150—152 s., [2]) Ѳ. Дмитріевъ, 67 стр.

большею запутанностью въ распредѣленіи дѣлъ между департаментами, въ основаніи котораго было положено не различіе между родами дѣлъ, а географическое дѣленіе всей страны. Проэктъ обращаетъ также главное вниманіе на судебный характеръ дѣятельности сената и примѣшиваетъ разныя судебныя дѣла къ вѣдомству всѣхъ департаментовъ. Проэктъ, видимо, желаетъ возвысить въ управленіи значеніе сената, въ которомъ должна была присутствовать сама государыня, а также и намѣстники въ бытность свою въ столицѣ. Для того, чтобы состоялось засѣданіе сената, требовалось въ немъ наличность 12 членовъ. Сенатъ раздѣляется, какъ и по „Плану", на четыре департамента и къ каждому изъ нихъ приписаны дѣла южной, средней и сѣверной полосы Россіи, слѣдовательно, въ каждый вносились цѣликомъ дѣла всѣхъ губернскихъ учрежденій той или другой мѣстности. Но „Проэктъ" говоритъ о компетентности не всѣхъ департаментовъ, а только первыхъ трехъ. При чемъ въ первой департаментъ включены, кромѣ государственныхъ и исполнительныхъ дѣлъ, жалобы на намѣстническія правленія; второй вѣдалъ уголовныя дѣла, всѣ слѣдствія по должностнымъ преступленіямъ и дѣла тайной экспедиціи. „Казенныя же дѣла, домостроительныя и экономическія" отнесены къ вѣдомству третьяго департамента, куда стекались всѣ апелляціи на коллегіи или палаты гражданскаго суда. Въ „Проэктѣ" говорится еще о генеральномъ судѣ, который составляется изъ „сената, синода, четырехъ первыхъ классовъ имперіи и изъ предсѣдателей государственныхъ и прочихъ судебныхъ палатъ или какой, на лицо, находящихся въ томъ мѣстѣ" [1]) Образованіе этого „генеральнаго суда" [2]), въ

---

[1]) Дѣла комитета предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта 2-я папка, 1-я тетрадь, журналъ 9—10, по архиву госуд. совѣта, № 9, [2]) Сперанскій называетъ его „верховнымъ уголовнымъ и совѣстнымъ судомъ (О госуд. установленіяхъ", 52 с.).

которомъ первое мѣсто отведено членамъ сената, указываетъ ясно вмѣстѣ со всей организаціей сената на мысль Екатерины о сенатѣ, какъ высшемъ судебномъ учрежденіи. Предполагалось также образовать отдѣленія сената въ Кіевѣ и Казани [1]). Но въ томъ же „Проэктѣ“ 1788 г., такъ рѣзко выставлявшемъ судебный характеръ всей дѣятельности сената, сказано, что сенатъ „не судебное мѣсто“, а „хранилище узаконеній“. Этимъ выраженіемъ, вѣроятно, присвояется сенату высшій контроль надъ дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, котораго сенатъ лишился съ учрежденіемъ губерній.

„Проэктъ указа сенату“ также остался безъ осуществленія, какъ и ранѣе составленный планъ его преобразованія и устройство сената продолжало оставаться при Екатеринѣ II несогласованнымъ съ мѣстными учрежденіями, безъ ощутительнаго вліянія на ихъ дѣятельность. Но и въ центральномъ управленіи сенату, за выдѣленіемъ изъ его вѣдомства разнообразныхъ задачъ управленія, которыя императрица поручала генералъ-прокурору и отдѣльнымъ лицамъ и вновь созданнымъ учрежденіямъ, пришлось ограничиваться рѣшеніемъ незначительнаго количества второстепенныхъ административныхъ дѣлъ. Такъ сенатъ производилъ въ чины должностныхъ лицъ [2]), опредѣлялъ разныхъ лицъ къ должностямъ въ мѣстномъ управленіи [3]), завѣдывалъ дѣлами о продажѣ вина [4]), хлѣба и опредѣленіемъ цѣнъ на послѣдній [5]); въ немъ составлялись ревизскія сказки [6]), назначались пенсіи [7]), жаловались ордена [8]). Сенату принадлежалъ надзоръ за исправностью постоянныхъ путей сообщенія въ имперіи [9]), наблюденіе за казенными подрядами и взысканіями [10]); къ его

---

[1]) Сперанскій, ibidem, [2]) П. С. З., XVI, №№ 11,625, 12,026, 12,027, 12,030, XVIII, № 13, 370, XIX, № 13,614, 14,040, [3]) XVI, №№ 11,991, XVII, №№ 12,465—12,476, 12,731, 12,675, XIX, № 13,815, XX, 14,392, [4]) XIX, № 13,478, XX, № 15,094, [5]) XVII, № 12,545, XXI, № 15,463, [6]) XXI, № 15,278, [7]) XVII, №12,598, XXI, № 15362, [8]) XXI, № 15,515, [9]) XVI, № 11,939, [10]) XX, № 14,239, XXII, № 15930.

вѣдомству были также отнесены: горныя дѣла [1]), государственные доходы [2]), банковыя дѣла [3]), цензура книгъ [4]), межевыя дѣла [5]) и даже такія мелкіе, немаловажные предметы управленія, какъ напр., собираніе свѣдѣній о „достойныхъ вниманія обстоятельствахъ, замѣчаемыхъ частными мореплавателями“ [6]), или же сообщеніе сенатомъ „вѣдомостей о звѣряхъ и птицахъ отличныхъ родовъ“ [7]). Гораздо большими правами обладалъ сенатъ при Екатеринѣ II въ области суда, гдѣ онъ сохраняетъ пріобрѣтенное имъ въ прошлыя царствованія значеніе высшаго судебнаго учрежденія въ государствѣ. Сама императрица также смотрѣла на сенатъ и поэтому обращаетъ особенное вниманіе на упорядоченіе всего дѣлопроизводства въ сенатѣ по судебнымъ дѣламъ [8]). Сенатъ долженъ былъ слѣдить за своевременнымъ рѣшеніемъ всѣхъ уголовныхъ дѣлъ [9]), „смотрѣть, по выраженію одного указа, недреманнымъ окомъ, чтобы дѣла, правосудія требующія, долго безъ рѣшенія не оставались“ [10]). На обязанность сената вообще возлагалось „прилежно и безпристрастно разбирать дѣла и имѣть правый судъ“ [11]). Наконецъ, сенатъ долженъ былъ ревизовать важнѣйшія уголовныя дѣла „по преступленіямъ должностей, когда виновный осуждается къ лишенію жизни или чести или торговой казни, хотя бы онъ былъ и не дворяниnъ“ [12]). Такого рода дѣла поступали въ сенатъ изъ уголовныхъ палатъ и должны были сопровождаться экстрактами изъ дѣлъ „съ прописаніемъ приличныхъ законовъ“ [13]). Но и, помимо этихъ особенныхъ важ-

---

[1]) XVI, № 12,075, [2]) XIX, №№ 13,471 и 13,692, [3]) XIX, № 13,494, XXII, № 16,481, [4]) XXIII, № 17,523, [5]) XVII, №№ 12,476, 12,731, XXIII, №№ 17,227, 17,239, 17,445, [6]) XX, № 14,681, [7]) XVI, № 11,669, [8]) XVI, №№ 11,726, 11,806, 12,024, 12,040, 12,045, 12,046, 12,171, XVII, №№ 12,572, 12,569, 12,770, XVIII, №№ 12,946, 13,030, 13,100, 13,170, 13,340, XIX, №№ 13,437, 13,559, 14,192, XX, №№ 14,392, 14,417, XXI, №№ 15,224, 16,015, [9]) XVI, № 11,709, XVII, № 12,703, XX, № 14,718, [10]) XVIII, № 13,395, [11]) XXIII, № 17,213, [12]) XXI, № 16,022, [13]) XXI, № 16,045.

ныхъ дѣлъ, сенатъ при Екатеринѣ II былъ верховнымъ трибуналомъ для рѣшенія обыкновенныхъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ въ апелляціонномъ порядкѣ судопроизводства [23]).

Въ царствованіе Екатерины II появляется въ Россіи новое высшее учрежденіе, которому было суждено не исчезнуть безслѣдно изъ высшаго русскаго управленія, какъ случалось со многими сходными съ нимъ учрежденіями первой половины XVIII столѣтія, а стать нѣкоторымъ основаніемъ важныхъ преобразованій въ высшемъ управленіи въ одно изъ послѣдующихъ царствованій,—Александра I. Мы говоримъ о „Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ“, съ организаціей котораго мы уже познакомились. Изъ изложенія обстоятельствъ, при которыхъ онъ возникъ въ 1768 г., можно вывести заключеніе, что онъ не былъ *случайнымъ* учрежденіемъ, появившимся только въ виду необходимости спеціальныхъ распоряженій на время турецкой войны. Напротивъ, тотъ фактъ, что подобныя высшія учрежденія вообще для важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ безпрерывно существуютъ, смѣняя одно другое, въ теченіе времени до Екатерины II, убѣдительно доказываетъ, что въ XVIII столѣтіи чувствовалась настоятельная, *органическая потребность* въ высшемъ правительственномъ учрежденіи въ русскомъ государствѣ. Мы видѣли, какимъ образомъ удовлетворялась эта важная потребность въ XVIII в., начиная со времени Петра I, и знаемъ, что Екатерина II, хотя и не согласилась принять проэктъ графа Панина о созданіи государственнаго совѣта, но не оставляла мысли объ его образованіи до тѣхъ поръ, пока, наконецъ, не настала для того удобный моментъ. То обстоятельство, что Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ занимался

---

[1]) П. З. С., XVI, №№ 11,709, 11,726, 12,046, XVII, №№ 12,572, 12,569, 12,703, XVIII, №№ 12,881, 13,083, 13,100, 13,170, 13,340, 13,395, XX, № 14,718, XXI, № 15,224, XXII, № 16,397, XXIII, № 16,949.

сначала только военными и иностранными дѣлами, не подрываетъ его важнаго значенія въ ряду другихъ учрежденій XVIII вѣка и, въ частности, царствованія Екатерины II. Дѣла этого рода составляли также вслѣдствіе особенныхъ политическихъ обстоятельствъ [1]) главный предметъ занятій Верховнаго Тайнаго Совѣта, Кабинета и Конференціи, которые были, особенно же первыя два учрежденія, политическими установленіями съ верховными правами въ государственномъ управленіи: сохранить эти права въ немъ много помогло всѣмъ названнымъ учрежденіямъ именно это завѣдываніе ими военными и иностранными дѣлами [2]). Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ не былъ такимъ самостоятельнымъ, политическимъ учрежденіемъ, какъ Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ и, отчасти, Конференція при Елизаветѣ Петровнѣ. Екатерина рѣшительно отклонила проэктъ Панина о созданіи аристократическаго государственнаго совѣта и образовала совѣтъ тогда, когда не оставалось никакихъ сомнѣній въ совершенномъ безсиліи аристократической партіи Панина и его друзей [2]) и представился къ тому благопріятный случай (турецкая война). Созданный „для разсужденія и бдѣнія, дабы ничего проронено не было, что служить можетъ къ оборонѣ государства", Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ постепенно пріобрѣтаетъ права высшаго правительственнаго учреж-

---

[1]) Извѣстно, что въ XVIII в. Россія, вступившая съ Петра I въ рядъ европейскихъ государствъ, достигла необыкновеннаго политическаго могущества при помощи государей и, между прочимъ, разныхъ правительственныхъ учрежденій этого столѣтія, [2]) Можно предположить, что Екатерина убѣдилась въ этомъ фактѣ во время дѣятельности извѣстной коммиссіи 1767 г., когда наказы дворянъ изъ разныхъ мѣстностей Россіи своимъ депутатамъ и рѣчи и пренія между послѣдними въ коммиссіи наглядно показали императрицѣ равнодушіе подавляющаго большинства высшаго русскаго дворянства къ своимъ политическимъ правамъ и общегосударственнымъ интересамъ, мѣсто которыхъ занимали въ наказахъ и требованіяхъ дворянскихъ депутатовъ въ собраніяхъ коммиссіи узкіе, сословные интересы одной болѣе высшей части дворянскаго сословія (см. у Латкина: „Законодательныя коммиссіи въ Россіи въ XVIII", 255 стр. и сл. и Соловьева, XXVII, 90—107 стр.).

денія [1]), въ которомъ смѣшиваются разнообразныя задачи управленія точно также, какъ это было со всѣми другими высшими учрежденіями XVIII в. съ болѣе или менѣе коллегіальнымъ характеромъ ихъ состава и дѣятельности, не исключая и времени Екатерины II Впрочемъ, отъ высшаго коллегіальнаго учрежденія этого царствованія — сената Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ отличается тѣмъ, что онъ въ одно и тоже время былъ законодательнымъ, высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ. Положимъ, многія изъ важныхъ законоположеній были составлены внѣ совѣта, гдѣ они были только прочтены и одобрены. Таковы были: учрежденіе о губерніяхъ, жалованныя грамоты дворянству и городамъ и др. [2]). Но этотъ фактъ объясняется сильнымъ развитіемъ личнаго начала въ государственномъ управленіи при Екатеринѣ II, которая сама была дѣятельной и энергичной государыней, брала на себя иниціативу во многихъ разнообразныхъ дѣлахъ правленія и нерѣдко поручала составленіе новыхъ законодательныхъ актовъ наравнѣ съ другими задачами управленія отдѣльнымъ довѣреннымъ лицамъ и коммиссіямъ. При всемъ этомъ Екатерина считала нужнымъ вносить для одобренія въ совѣтъ всѣ новые законопроэкты и совѣтъ не ограничивался тѣмъ, что безмолвно принималъ ихъ. Напротивъ, по ихъ поводу въ немъ возбуждались нѣкоторые вопросы, въ особенности относительно примѣненія этихъ законовъ къ самой жизни [3]). Такъ, напр , совѣтъ указалъ на исключительно сословный характеръ грамоты о дворянствѣ, предоставленныхъ ею особенныхъ правъ и преимуществъ одному дворянскому сословію [4]). Но и, кромѣ названныхъ законовъ, необсуждавшихся въ совѣтѣ, въ него вносилось много законопроэктовъ, которые разсматривались

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, изд. Калачева, I, 1 часть, 3 стр., [2]) Ibidem, I, 2 ч., 208—209 и 351—359 с., [3]) Ibidem, I, 2 ч., 210 стр. и сл., 352 с. и сл., 559 с. и сл., [4]) Ibidem, 268—269 стр.

въ совѣтѣ, какъ высшемъ законосовѣщательномъ учрежденіи русской имперіи. Такъ совѣтъ занимался вопросомъ объ измѣненіи устройства сената, коллегій и мѣстныхъ учрежденій и организаціей банковъ (ассигнаціоннаго и заемнаго) и банковыхъ конторъ [1]). На обсужденіе совѣта также были предложены законопроэкты о необходимыхъ мѣрахъ въ военномъ и морскомъ управленіи, объ установленіи обыкновенныхъ податей и пошлинъ, назначеніи чрезвычайныхъ налоговъ, увеличеніи пошлинъ, заключеніи внутреннихъ и внѣшнихъ займовъ, составленіе государственнаго бюджета, кредитный и цензурный уставы и опредѣленіе рекрутской и земской повинности [2]). Вниманіе совѣта было обращено еще на установленіе правъ лицъ сельскаго состоянія (крестьянъ и дворовыхъ людей), колонистовъ, евреевъ и иностранцевъ, разныхъ льготъ лицамъ дворянскаго сословія, купечества и крестьянамъ по случаю прекращенія первыхъ двухъ турецкихъ войнъ при Екатеринѣ II и совершившагося двадцатипятилѣтія ея царствованія [3]). Совѣтъ принимаетъ разныя мѣры для развитія производства спиртныхъ напитковъ и, между прочимъ, составляетъ особый винный уставъ, приводитъ въ порядокъ таможенные сборы, и заботится о развитіи монетнаго и горнаго дѣла, торговли солью, охранѣ лѣсовъ и управленія казенными имѣніями въ западныхъ и остзейскихъ губерніяхъ [4]) Къ законодательной же дѣятельности совѣта относятся: установленіе правилъ производства въ чины [5]) и знаковъ отличія, устройство орденскаго суда и капитула, нѣкоторыя измѣненія въ законахъ о бракахъ православныхъ съ иновѣрцами, духовныя дѣла разныхъ вѣроисповѣданій и порядокъ гражданскаго судопроизводства [6]). Совѣтъ разсматрива-

---

[1]) Ibidem, 3 стр. и сл., 215 с. и сл., 514 с. сл., [2]) 21—192 стр., 405 с., и сл., 723—726 стр., 729—730, 271—286, [3]) Ibidem, 251—382 стр., 749—762 с., [4]) 286—351 стр., [5]) 267—272 стр., [6]) Архивъ Гос. Совѣта, Калачева, I., 2, 5—20, 383—392 стр.

етъ докладъ коммиссіи объ учрежденіи консуловъ въ разныхъ областяхъ, обсуждаетъ положеніе о складахъ разныхъ товаровъ въ С.-Петербургѣ и—ввозимыхъ изъ за границы въ Россію и составляетъ новый тарифъ [1]). Наконецъ, отъ вниманія совѣта не ускользаетъ развитіе въ странѣ торговли и промышленности и путей сообщенія, благоустройство городовъ и селъ, народное образованіе, призрѣніе и продовольствіе [2]). Можно, такимъ образомъ, утверждать что не было въ области законодательства вопроса, самыхъ разнообразныхъ задачъ управленія, которыя не обсуждались бы въ Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ и не вызывали съ его сторону ту или другую законодательную мѣру [3]). Также обширна, хотя и гораздо менѣе самостоятельна, была дѣятельность совѣта въ сферѣ внутренняго управленія, гдѣ онъ посвящаетъ особенно много времени иностраннымъ дѣламъ [4]) и военному и морскому управленію [5]). Но совѣтъ не довольствуется тѣмъ, что слѣдитъ за обычнымъ теченіемъ дѣлъ всей администраціи [6]); онъ принимаетъ, кромѣ того, и чрезвычайныя мѣры въ случаяхъ, угрожающихъ общей безопасности и народному благосостоянію (напр., при моровой язвѣ 1771 г., бунтахъ Пугачева и казаковъ [7]). Наконецъ, совѣтъ при Екате-

---

[1]) Ibidem, 591—678, [2]) 677—722 с., [3]) Поэтому-то про Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ нельзя сказать словами указа 1801 г., что „онъ носилъ одно имя государ. установленія безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя“ (П. С. З., XXVI, № 19,806), [4]) А. Г. С., I, 2 ч., 19—20 стр., 763—932 стр., [5]) А. Г. С., I т., 1 ч., 17—392 и 459—1036 стр., см. также I., 2 ч., 21—192 с., гдѣ рядомъ съ новыми законами по военному вѣдомству находятся и многочисленныя распоряженія совѣта по разнымъ предметамъ организаціи арміи и флота, [6]) Во всей 2 ч. I т. А. Г. С. Калачева содержатся распоряженія совѣта по самымъ разнообразнымъ предметамъ текущей администраціи; объ администр. дѣятельности совѣта см. также въ „Запискахъ Храповицкаго“, стр.: 94, 103, 125, 228 и 361, (военныя дѣла), 156, 193—195, 330, 364, 376—377, 391, 394 (иностранныя дѣла), торговля (269 с.), 327 (пожалованіе княжескаго титула) 344 с. (дѣло о Радищевѣ), 410—411 с., (назначеніе въ губернаторы). Ср. также „Записки Грановскаго“ (Рус. Старина, 1878, XV, стр.: 249, 252—254, 486—88, 496, 690—691 и 701 с., XVI, 16, 29, 221- 222, 225 - 227, 231 и 412 с.), и—Державина (316—318 и 343—343 с., [7]) А. Г. С., I, 1 ч., 391—458 стр.,

ринѣ II былъ и высшей судебной инстанціей по уголовнымъ дѣламъ, которыя предлагались на его разсмотрѣніе императрицей или вносились въ совѣтъ изъ сената и генералъ-прокуроромъ [1]).

Изъ этого краткаго обозрѣнія предметовъ дѣятельности совѣта можно видѣть, что въ немъ, какъ и въ другихъ подобныхъ высшихъ учрежденіяхъ XVIII вѣка, смѣшиваются всѣ функціи, всѣ задачи управленія. Но въ отличіе отъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, Кабинета и Конференціи, екатерининскій совѣтъ, обладая правомъ законодательства, не имѣетъ самостоятельнаго политическаго значенія, является лишь законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, которому „не было предоставлено никакой исполнительной власти" [2]). Такъ въ организаціи совѣта при Екатеринѣ II осуществилась мысль Панина о специальной функціи совѣта, „какъ верховнаго мѣста *лежислаціи или законоданія*" [3]), но только не съ тѣмъ своеобразнымъ (аристократическимъ) значеніемъ, какое хотѣлъ придать Панинъ устройству проэктируемаго имъ „императорскаго совѣта". Какъ законодательное учрежденіе, Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ стоитъ при Екатеринѣ II во главѣ всего управленія, сенатъ является въ качествѣ высшаго судебнаго учрежденія въ государствѣ [4]), разныя же части внутренняго управленія поручены отдѣльнымъ лицамъ съ самостоятельными правами завѣдыванія ими. Можно поэтому сказать, что въ царствованіе Екатерины произошло сравнительно опредѣленное раздѣленіе функцій управленія между отдѣльными высшими учрежденіями: Екатерина была хорошо знакома съ теоріей раздѣленія властей Монтескье [5]) и съумѣла избѣжать при ея примѣненіи къ рефор-

---

[1]) А. Г. С. I, 2, 371—747 стр., [2]) Сперанскій, 27—28 с., [3]) См. Докладъ Панина, [4]) Трощинскій, 27 стр., [5]) См. „Наказъ", гдѣ Екатерина различаетъ между законодат. властью, совершительной (администраціей) и защитительной (судебной)—23, 26, 27 п.

мѣ русскаго управленія еще неясныхъ въ ея время, существенныхъ недостатковъ взглядовъ Монтескье [1]). Но, не смотря на это, въ царствованіе Екатерины II не было достигнуто полное и точное распредѣленіе всѣхъ задачъ государственнаго управленія. Законодательство не было сосредоточено въ одномъ совѣтѣ, дѣятельность котораго въ этомъ отношеніи парализовалась обширными правами генералъ-прокурора и другихъ лицъ, пользовавшихся довѣріемъ государыни. Всѣ предметы внутренняго управленія распредѣлялись между генералъ-прокуроромъ и этими отдѣльными лицами съ правами министровъ, но въ тоже время ими занимались совѣтъ и, отчасти, сенатъ. Наконецъ, и судебныя дѣла не были спеціальнымъ предметомъ дѣятельности одного сената и нерѣдко поступали на рѣшеніе совѣта или генералъ-прокурора.

Въ исторіи высшаго управленія при Павлѣ I замѣтенъ дальнѣйшій шагъ впередъ въ подраздѣленіи функцій управленія между учрежденіями, въ которыхъ главныя его задачи составляли предметъ спеціальной дѣятельности въ предшествовавшее царствованіе. Процессъ этого дальнѣйшаго развитія тѣхъ же основаній въ устройствѣ высшаго управленія при Екатеринѣ II совершается, не смотря на явное стремленіе ея преемника къ отмѣнѣ разныхъ учрежденій своей матери и сильное развитіе личнаго начала въ управленіи, которое привело къ созданію первыхъ министерствъ въ Россіи [2]). Еще чаще, нежели при Екатеринѣ II, многія важныя законоположенія не обсуждались въ совѣтѣ, получившемъ при Павлѣ названіе „Высочайшаго совѣта“ [3]). Таковы, напр., были: учрежденіе императорской фамиліи, освобожденіе священниковъ

---

[1]) Начало раздѣленія функцій власти при сохраненіи ея единства было проведено при Екатеринѣ II въ организаціи особенно мѣстныхъ, губернскихъ учрежденій, въ которыхъ судебная власть была отдѣлена отъ административной и управленіе мѣстными дѣлами поручено намѣстникамъ, генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ въ губерніяхъ, [2]) См. выше, [3]) А. Г. С., изд. Калачева, II т., 5—7 и 10 стр.

и дьяконовъ отъ тѣлесныхъ наказаній, установленіе мальтійскаго ордена въ Россіи, уставъ государственнаго банка для дворянъ, запрещеніе продажи малороссійскихъ крестьянъ безъ земли, уставъ о банкротахъ [1]). Не вносились для обсужденія въ совѣтъ также: учрежденіе департамента удѣловъ [2]) и коммиссіи снабженія резиденціи припасами [3]), лѣсной уставъ [4]) и уставы управленія обѣими столицами [5]). Императоръ, обнаружившій необыкновенную энергію въ управленіи всѣми отраслями администрація, поручалъ ихъ то отдѣльнымъ лицамъ, особенно-генералъ прокурору, то иногда тѣмъ или другимъ учрежденіямъ. Такъ нѣкоторыя законодательныя мѣры обсуждались въ сенатѣ, куда должны были вноситься всѣ Высочайшіе указы, исключая секретныхъ [6]). Въ сенатѣ были произведены нѣкоторыя дополненія къ межевой инструкціи и опредѣленъ размѣръ вычетовъ изъ жалованья разныхъ должностныхъ лицъ при повышеніи ихъ чинами. Сенатъ же издаетъ карантинный уставъ, принимаетъ мѣры относительно развитія въ имперіи производства шелка и постановляетъ, чтобы гражданскіе губернаторы не принимали жалобъ на рѣшенія палатъ въ тяжебныхъ дѣлахъ. Вмѣстѣ съ синодомъ сенатъ разсматриваетъ, по порученію государя, положеніе о новомъ устройствѣ быта духовенства [7]). Высочайшій совѣтъ получилъ при Павлѣ Петровичѣ извѣстную организацію: всѣ дѣла, подлежавшія его разсмотрѣнію, вносились въ совѣтъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, которыя объявлялись въ немъ вице-канцлеромъ, генералъ-прокуроромъ или членами совѣта. Рѣшенія по дѣламъ совѣта представлялись государю также вице-канцлеромъ или генералъ-прокуроромъ [8]). Положеніе совѣта въ

---

[1]) Ibidem, V—VI с. предисловія, [2]) П. С. З., XXIV, № 17,906, [3]) XXIV, № 17,992 и XXV, № 18,891, [4]) XXV, № 19,234, [5]) XXV, №№ 18,662, 18,663, 18,821, 18,822, [6]) XXIV, № 17,712, [7]) „Указы Павла I", Москва, I т., (указы: 14 авг. 1798 г., 17 февр. и въ іюнѣ 1799 г., 7 іюля и 22 февр. 1800 г. и 11 янв. 1798 г.), [8]) А. Г. С., II, изд. Калачева, предисловіе, XI—XII стр.

управленіи было неодинаково въ первое и послѣднее время царствованія Павла I: сначала въ совѣтѣ рѣшались многія важныя государственныя дѣла, но къ концу царствованія дѣятельность совѣта ограничивалась, главнымъ образомъ, цензурой иностранныхъ и русскихъ книгъ [1]). Но не смотря на эти колебанія относительно компетентности и самого состава Высочайшаго совѣта, главнымъ предметомъ его дѣятельности является, все-таки, законодательство. Такъ онъ занимался обсужденіемъ государственнаго бюджета (за 1797 и 1801 г.) и способовъ уплаты внѣшнихъ государственныхъ займовъ [2]). На рѣшеніе совѣта былъ предложенъ вопросъ о присоединеніи Грузіи къ Россіи [3]). Совѣтъ далѣе разсуждаетъ объ устройствѣ „на новомъ основаніи" благороднаго училища въ Шкловѣ [4]) и разныхъ мѣрахъ „о государственныхъ нуждахъ и пользахъ" [5]). Совѣтъ рѣшаетъ дѣла и принимаетъ мѣры относительно увеличенія государственныхъ доходовъ и расходовъ (напр., замѣны хлѣбной подати прибавкой къ податному окладу, способа взиманія пошлинъ [6]) и др.) и развитія торговли и промышленности въ странѣ. Такъ, напр., совѣтъ занимается правилами для винокуренія и питейной продажи, пересмотромъ тарифа 1796 г., развитіемъ горнаго дѣла, умноженіемъ пріисковъ разныхъ рудъ и разработкой каменно-угольныхъ залежей, увеличеніемъ фабрикъ, вопросомъ о добываніи соли и др.). Совѣтъ также заботится объ устройствѣ путей сообщенія [7]), напр., отысканіемъ способовъ улучшенія судоходства въ странѣ, опредѣленіемъ сборовъ съ рѣчныхъ судовъ, которыя строятся въ казенныхъ лѣсахъ [8]). Совѣтъ же, наконецъ, рѣшаетъ нѣкоторые важные вопросы народнаго благосостоянія (о заселеніи южной полосы Россіи и Сибири и мѣрахъ по случаю неурожая хлѣба въ имперіи въ 1800 г. [9]). Что же ка-

[1]) Ibidem, стр: 1—2, 15, 223—224 и 401 с., [2]—[5]) Ibidem, стр. 142—242, 881, 529—570 и 419—420 с., [6]—[7]) Ibidem, стр.: 19, 59, 61—95, 587—590, 95 —134, 315—422, 513—526, 421—424, [8]) 243—310 стр., [9]) Ibidem, 311—316, 571—586 стр.

сается административныхъ и судебныхъ дѣлъ, то совѣтъ принимаетъ самое незначительное участіе въ ихъ рѣшеніи [1]).

Болѣе ясно и точно опредѣлилось при Павлѣ Петровичѣ значеніе сената, какъ высшаго судебнаго учрежденія въ Россіи, хотя, какъ мы видѣли, ему иногда поручались законодательныя, а также и административныя дѣла. Еще до своего восшествія на престолъ Павелъ I смотрѣлъ на сенатъ, какъ на высшую апелляціонную инстанцію въ судебныхъ дѣлахъ. Въ дошедшей до насъ „Собственноручной запискѣ императора Павла I объ устройствѣ сената“ послѣдній называется „*единственно судебнымъ мѣстомъ*“. Въ это „мѣсто“ должны были идти „дѣла чрезъ подчиненныя мѣста на конфирмацію во всѣхъ казусахъ, которые не во власти нижнихъ судебныхъ мѣстъ“. Въ „Запискѣ“ говорится далѣе о томъ, чтобы были точно опредѣлены границы власти нисшихъ судебныхъ мѣстъ и самого сената и первыя должны докладывать сенату, а этотъ послѣдній самому государю, „какъ скоро казусъ рѣшеніемъ своимъ выходитъ изъ власти того мѣста, что и можетъ быть положено цѣною въ гражданскихъ дѣлахъ и родомъ преступленія въ уголовныхъ“. Сенатъ, какъ „судебное мѣсто“, раздѣляется въ „Запискѣ“ на два департамента: уголовный и гражданскій и составляется изъ „людей первыхъ трехъ классовъ по 15 въ каждомъ“. Эти департаменты собираются въ общее собраніе сената, когда „дѣло существомъ своимъ требуетъ новаго законоположенія или —дѣло о важномъ какомъ преступленіи, оскорбляющемъ Величество въ первыхъ степеняхъ“. „Записка“ и здѣсь упоминаетъ, чтобы въ подобныхъ случаяхъ была „положена граница власти сената, которая, окончаніе получа, прибѣгаетъ къ власти государевой“. Но какое участіе принимаетъ сенатъ въ составленіи этихъ „новыхъ законоположеній“, очевидно,

---

[1]) Ibidem, стр.: 17, 525—526, 599—622, 623 880, 425—512, 591—598, 135 и 569—572.

по судебной части, объ этомъ ничего не говорится въ „Запискѣ“, которая обрывается на половинѣ фразы (Распоряженія внутреннія и хозяйственныя....) [1]).

Судебный характеръ дѣятельности сената при Павлѣ I виденъ изъ того, что въ сенатъ, гдѣ предсѣдателемъ былъ назначенъ наслѣдникъ престола [2]), который въ тоже время былъ и членомъ совѣта [3]), должны были поступать всѣ дѣла изъ гражданскихъ и уголовныхъ палатъ [4]). Всѣ почти департаменты сената были заняты обсужденіемъ судебныхъ дѣлъ [5]), при чемъ было учреждено вновь три департамента для той же цѣли [6]). Въ виду ускоренія рѣшенія дѣлъ въ сенатѣ, гдѣ отъ прошлаго царствованія оставалась цѣлая масса нерѣшенныхъ дѣлъ [7]), былъ принятъ рядъ мѣръ для ускоренія дѣлопроизводства. Сенатъ, напр., былъ обязанъ по нѣкоторымъ важнымъ дѣламъ засѣдать въ полномъ составѣ и во всякое время [8]). Требовалась лишь подпись трехъ сенаторовъ для рѣшенія дѣла, а въ общемъ собраніи сената—большинство голосовъ [9]), и какъ самъ сенатъ, такъ и мѣста, ему подчиненныя, не должны были медлить въ ихъ рѣшеніи [10]). Сенатъ получилъ право „опубликовывать“ судебныя мѣста за незаконныя рѣшенія дѣлъ [11]). Въ качествѣ апелляціонной инстанціи сенатъ обсуждалъ всѣ тяжебныя дѣла, соединенныя съ казеннымъ интересомъ и предварительно разсмотрѣнныя въ губернскихъ судебныхъ палатахъ при участіи казенныхъ палатъ [12]). Установленъ былъ также порядокъ обжалованія предъ государемъ рѣшеній сената, какъ отдѣльныхъ его департаментовъ, такъ и общаго собранія сената; этотъ порядокъ отличался особенной сложностью и запутанностью [13]).

---

[1]) С. Р. И. О., 90 т., 146 стр., [2]) П. С. З., XXV, № 19,191, [3]) А. Г. С. Калачевъ, II, 2—10 с., [4]—[5]) П. С. З., XXIV, № 18,177, XXV, №№ 18,695 и 19,589, [6]) XXIV, № 17,639, [7]) Число ихъ простиралось до 11,476 дѣлъ (Blum, II, 148 s.), [8]—[10]) П. С. З., XXIV, №№ 17,569, 17,600, 17,760, 17,884, XXV, №№ 18,813, 18,343, 18,540, [11]) XXIV, № 17,741 [12]—[13]) Сперанскій, 34—35 с., Градовскій, 200 стр.

и отъ него, какъ и вообще отъ обычнаго теченія дѣлъ въ сенатѣ, совершалось немало всякаго рода отклоненій, нерѣдко граничившихъ съ произволомъ. Такъ „иногда тяжебное дѣло получало рѣшеніе въ пользу пропустившаго цѣлыхъ двѣ давности; другое переходило изъ первой инстанціи, минуя среднюю, прямо въ сенатъ. Бывали, наконецъ, случаи, что только что заслушанное дѣло въ сенатѣ было останавливаемо въ своемъ ходѣ и рѣшаемо самимъ государемъ по словамъ одного въ немъ участника“ [1]). Подобнаго рода и другія изъятія судебныхъ дѣлъ изъ общаго порядка рѣшенія ихъ въ сенатѣ сильно затрудняли весь ходъ дѣлопроизводства въ немъ и вызывали медленность въ его рѣшеніяхъ [2]). Кромѣ судебныхъ дѣлъ, сенату поручались при Павлѣ I еще нѣкоторыя дѣла внутренняго управленія, впрочемъ, довольно незначительныя. Такъ, напр., сенатъ завѣдывалъ школой юнкеровъ [3]), цензурой книгъ [4]), экспедиціей государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства [5]), дѣлами городовъ: Нарвы, Павловска и Гатчины [6]), пожалованіемъ казенныхъ и оброчныхъ земель [7]), межевыми дѣлами [8]) и — о выходѣ изъ податнаго состоянія въ приказное званіе [9]), опредѣленіемъ къ должностямъ и производствомъ въ чины [10]), полицейскими дѣлами [11]) и нѣкоторыми другими маловажными дѣлами. Но сенатъ былъ для всѣхъ этихъ текущихъ и маловажныхъ дѣлъ только „сборнымъ мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній“. Не существовало „какого-либо постояннаго правила“ поступленія дѣлъ въ сенатъ и самое разсмотрѣніе ихъ въ сенатѣ было только „простымъ обрядомъ“: рѣшеніе дѣлъ зависѣло отъ согласія па-

---

[1]) И. И. Дмитріевъ: „Взглядъ на мою жизнь“, 130—141 стр., [2]) Сперанскій, ibidem, [3]—[6]) П. С. З., XXIV, №№ 17,707, 17,733, 17,811, 11,865, 17,208, [7]—[9]) XXV, №№ 18,516 и 18,591, 18,552, 18,509, XXVI, № 19,579, XXIV, №№ 18,494, 18,570, 18,620, [10]—[11]) XXV, № 18,637, 18,795, 19,158, 19,159, XXVI, №№ 19,554, 19,678, 19,727, XXV, № 19,047, XXVI, № 19,324.

чальника той или другой части управленія съ генералъ-прокуроромъ, который „собственною особою или подъ прикрытіемъ сената имѣлъ на всѣ части вліяніе“ [1]). Не было никакого надзора при Павлѣ I и надъ дѣятельностью вновь образованныхъ министерствъ и дѣйствіями главныхъ директоровъ коллегій, такъ что во всей администраціи ощущался полный недостатокъ единства и общаго направленія [2]).

Такимъ образомъ, можно констатировать, что во всѣхъ высшихъ учрежденіяхъ при Павлѣ I еще продолжается и даже еще больше, нежели при Екатеринѣ II, смѣшеніе всѣхъ функцій управленія, производившее большую путаницу въ ходѣ всѣхъ дѣлъ. Но въ тоже время въ каждомъ изъ нихъ довольно опредѣленно выдѣляется изъ среды всѣхъ дѣлъ его вѣдомства одинъ особый ихъ родъ, сообразно положенію каждаго изъ высшихъ учрежденій въ центральномъ управленіи, какъ оно обозначилось въ теченіе XVIII в. и особенно предшествовавшаго царствованія. Такъ въ совѣтѣ сосредоточиваются преимущественно законодательныя дѣла и онъ сохраняетъ законосовѣщательный характеръ, приданный совѣту при Екатеринѣ II. Сенатъ дѣлается высшимъ судебнымъ учрежденіемъ. Всѣ же дѣла собственно внутренняго управленія, администрація подраздѣляется между генералъ-прокуроромъ и извѣстнымъ числомъ отдѣльныхъ лицъ съ правомъ самостоятельнаго завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія.

Мы закончили изслѣдованіе исторіи русскаго высшаго, центральнаго управленія въ XVIII вѣкѣ. Мы видѣли, что на его образованіе и развитіе въ теченіе этого времени вліяло нѣсколько особыхъ причинъ, благодаря совмѣстному дѣйствію которыхъ произошло постепенное обособленіе функцій управленія въ отдѣльныхъ высшихъ учрежденіяхъ. Изъ числа этихъ

---

[1]) Записка Кочубея о министерствахъ, С. Р. И. О., 90 т., 202 стр., [2]) Ѳ. Дмитріевъ, 78—79 стр.

причинъ—аристократическія притязанія русскаго дворянства исчезли въ началѣ царствованія Екатерины II и дальнѣйшій процессъ образованія высшаго управленія при этой императрицѣ, Павлѣ I и особенно Александрѣ I совершается внѣ всякаго вліянія аристократическихъ традицій. Но за то оставалась въ прежней своей силѣ потребность въ высшемъ правительственномъ учрежденіи съ законодательной функціей, удовлетворенная до извѣстной только степени созданіемъ совѣта при Екатеринѣ. Была сознана также, особенно къ концу XVIII вѣка, необходимость спеціализаціи главныхъ отраслей внутренняго управленія, образованія министерствъ, въ которыхъ воплотилось личное начало въ управленіи. Наконецъ, сенатъ вышелъ изъ разнообразныхъ столкновеній съ высшими учрежденіями въ XVIII в. съ ролью высшаго судебнаго учрежденія въ государствѣ par excellence. Можно, слѣдовательно, утверждать, что въ концѣ XVIII столѣтія уже былъ *подготовленъ*, намѣченъ путь и опредѣлилось то направленіе, въ которомъ должны были совершаться и дѣйствительно, какъ увидимъ, совершились послѣдующія реформы въ высшемъ управленіи въ царствованіе Александра I, когда были образованы вполнѣ, хотя и не безъ вліянія иностранныхъ образцовъ, Государственный Совѣтъ и министерства и за сенатомъ было рѣшено окончательно упрочить значеніе высшаго судебнаго учрежденія въ государственномъ управленіи.

ПЕРВАЯ ГЛАВА.

Воспитаніе, характеръ и политическіе взгляды императора Александра I. Его ближайшіе сотрудники и противники реформъ въ первую половину царствованія Александра Павловича. Состояніе государственнаго управленія при его восшествіи на престолъ. Роль „Comite du salut public" въ преобразованіи совѣта, сената и министерствъ. Существенныя черты организаціи всѣхъ этихъ высшихъ учрежденій въ первую эпоху реформъ. Компетентность комитета министровъ (по законодательнымъ дѣламъ).

Императоръ Александръ Павловичъ былъ воспитанъ вмѣстѣ съ своимъ братомъ, Константиномъ Павловичемъ, своей бабкой, Екатериной II въ духѣ принциповъ философіи XVIII в., которые должны были внушить великимъ князьямъ назначенные къ нимъ воспитатели—графъ Салтыковъ, Протасовъ [1]), особенно же швейцарецъ Лагарпъ. Послѣдній по своимъ убѣжденіямъ былъ искреннимъ республиканцемъ [2]). Лагарпъ оказалъ сильное вліяніе на умственное развитіе и образованіе характера Александра I, который получилъ отъ своего воспитателя космополитическіе, нравственные и политическіе, идеалы,—возвышенныя и отвлеченныя представленія о человѣческомъ благѣ, гражданской свободѣ, равенствѣ всѣхъ людей, задачахъ дѣятельности человѣческой личности, особенно же монарха [3]). Александръ былъ увѣренъ вполнѣ,

---

[1]) Богдановичъ: „Исторія царствованія Александра I", I т., 8—9, 11, 13—15 стр., [2]) „Записки Лагарпа", Рус. Архивъ, 1886 г. IV, 81 с., Сухомлиновъ: „Изслѣдованія и статьи по русской литературѣ и просвѣщенію", Спб., 1889, II, прил. къ статьѣ о Лагарпѣ, 162 с., [3]) Пыпинъ: „Общественное движеніе при Александрѣ I", 2 изд., Спб., 1885, 18, 38—49 стр., Сухомлиновъ, ibidem, 71, 75—76 с., „Бумаги Лагарпа", Рус. Архивъ, 1769, VII, 75—76 с., Богдановичъ, I, 18—22 с., Надлеръ: „Императоръ Александръ I и идея священнаго союза", I, 17 стр.

что онъ долженъ основать всю свою будущую дѣятельность на демократическихъ принципахъ свободы и счастья всего общества, избѣгать произвола въ своихъ дѣйствіяхъ и стремиться къ водворенію въ управленіи законности [1]). По словамъ князя Чарторыйскаго, Александръ считалъ республику единственной формой правленія, сообразной съ желаніями и правами человѣка, и утверждалъ, что верховная власть должна быть ввѣряема наиболѣе способнымъ управлять націей по ея свободному выбору [2]). Всѣ эти соціально-политическіе взгляды Александра Павловича, обычные въ образованныхъ классахъ европейскаго общества XVIII ст., когда стремились къ его преобразованію на однихъ началахъ разума [3]), были слишкомъ далеки отъ всего склада русской общественной жизни, съ которой воспитатели будущаго императора не считали нужнымъ его ознакомить [4]), или же сообщали о ней поверхностныя и часто невѣрныя свѣдѣнія. Такъ Протасовъ ничего не говорилъ, по его собственнымъ словамъ, Александру о „свѣтѣ, каковъ онъ есть и каковъ быть долженъ", ограничивался только нѣсколькими намеками на общественные порядки въ Россіи и даже извращалъ своими объясненіями дѣйствительный строй русскаго общества [5]). Немного больше Александръ узналъ о своемъ отечествѣ и отъ Лагарпа, въ мемуарахъ котораго, представленныхъ императору въ началѣ его царствованія, было „только, по словамъ Тургенева, нѣсколько общихъ мѣстъ о народномъ просвѣщеніи и сенатѣ, но ничего о постоянныхъ и серьезныхъ институ-

---

[1]) Ibidem, [2]) „Memoires du prince A. Czartoryski", Paris, 1887, I, 102—103 p., [3]) Тэнъ: „Происхожденіе современной Франціи", I т., 274 с. и сл., 311 с. и сл., 359 с. и сл., Карѣевъ: „Исторія Западной Европы въ новое время", Спб., 1892—1893, III т., 149 с. и сл., 229 с. и сл., [4]) Masson: „Memoires secrets sur la Russie, II, 159 с., „Записки Меттерниха", Истор. Вѣстникъ, 1890, I, 168 с. и сл., [5]) „Дневныя записки Протасова о воспитаніи великаго князя Александра Павловича", Древняя и Новая Россія, 1880, II, стр.: 762—765, 770—774 стр.

тахъ—о крѣпостномъ правѣ, объ улучшеніи уголовной юстиціи и полиціи, находившихся въ ужасномъ состояніи“ [1]). Лишь впослѣдствіи, когда Лагарпъ былъ приглашенъ своимъ ученикомъ, уже императоромъ въ Россію послѣ шестилѣтняго пребыванія въ Швейцаріи, гдѣ онъ горькимъ опытомъ убѣдился въ неосуществимости своихъ демократическихъ политическихъ идеаловъ, Лагарпъ сталъ давать Александру нѣкоторые практическіе совѣты относительно преобразованія высшей администраціи [2]).

Всѣ восторженныя и краснорѣчивыя проповѣди Лагарпа о высшихъ задачахъ человѣческой дѣятельности, нравственныхъ и соціальныхъ идеалахъ оставили неизгладимый слѣдъ въ впечатлительной и увлекающейся натурѣ Александра. Но обстановка, въ которой онъ жилъ въ юношескіе свои годы, было мало пригодна для приложенія этихъ новыхъ теорій о человѣческой жизни и устройствѣ общества. Александръ долженъ былъ въ одно и тоже время присутствовать при торжественныхъ выходахъ своей бабки, окруженной многочисленнымъ и пышнымъ дворомъ, и посѣщать своего отца въ Гатчинѣ, гдѣ Павелъ Петровичъ ввелъ строгую дисциплину въ своей семьѣ и велъ съ нею простой и даже суровый образъ жизни. Отъ Александра не могли укрыться натянутыя отношенія между Екатериной II и ея сыномъ, и онъ глубоко страдалъ отъ своего ложнаго положенія при „большомъ дворѣ“ бабки и всей шумной и парадной придворной жизни Екатерины. Какое впечатлѣніе производила она на ея внука, это видно изъ его писемъ къ графу Кочубею и Лагарпу. „Придворная жизнь не для меня создана, писалъ онъ первому; я всякій разъ страдаю, когда долженъ являться на придворную сцену, и кровь портится во мнѣ при видѣ низостей, совершаемыхъ другими на каждомъ шагу для получе-

[1]) „Tourgueneff: La Russie et les russes“, 1847, Paris, I, notes, 441 p.,
[2]) См. ниже.

нія внѣшнихъ отличій, нестоющихъ въ моихъ глазахъ мѣднаго гроша. Я чувствую себя несчастнымъ въ обществѣ такихъ людей, которые, будучи надменными съ низшими, пресмыкаются предъ тѣми, кого боятся"[1]). Неудивительно было поэтому, что въ письмѣ къ Лагарпу Александръ выражалъ намѣреніе „отдѣлаться со временемъ отъ бремени правленія, которое становилось для него день отъ дня все болѣе невыносимымъ"[2]). Придворная жизнь развила въ Александрѣ такія качества характера, которыя были крайне противоположны убѣжденіямъ будущаго государя. Александръ долженъ былъ слушать и исполнять наставленія своего воспитателя, стараго придворнаго, Салтыкова, который „рано пріучалъ его угождать бабкѣ и ея любимцамъ и крутому нраву отца"[3]). Въ душу Александра невольно западали при такомъ обязательномъ образѣ поведенія подозрительность, недовѣрчивость ко всѣмъ окружающимъ; онъ видѣлъ себя вынужденнымъ скрывать свои взгляды и симпатіи предъ суровымъ отцомъ, непримиримымъ ихъ противникомъ[4]). Всѣ эти противорѣчія между соціально-политическимъ міровоззрѣніемъ и всѣми окружающими условіями жизни Александра Павловича до его восшествія на престолъ сильно повліяли на образованіе характера Александра, лишили его твердости и увѣренности въ своихъ силахъ, которыя были такъ необходимы при предстоящей преобразовательной дѣятельности государя. Отсюда же проистекала его нерѣшительность и измѣнчивость въ примѣненіи своихъ политическихъ и соціальныхъ идеаловъ. Это соединеніе въ Александрѣ Павловичѣ возвышеннаго ума, благородныхъ порывовъ мягкаго, нѣжнаго

---

[1]) Корфъ: „Восшествіе на престолъ императора Николая I", Спб., 1857, 5 изд., 4—5 стр., [2]) С. Р. И. О., V, 23 стр., [3]) Pertz: „Das Leben d. Ministers Freichern von Stein", Berlin, 1851, III B., 55—56 s., [4]) Пыпинъ, ibidem, 37—38 стр., Gerwinus: „Geschichte d. neunzehnten Jahrhunderts", Leipzig, 1856, II, 693 s.

и сострадательнаго сердца съ непостоянствомъ и слабостью воли, двойственность, контрастъ между словомъ и дѣломъ— главная черта всей личности этого государя. Здѣсь лежитъ объясненіе того, повидимому, страннаго факта, что Александръ слишкомъ поддавался всякимъ посторонним внушеніямъ, но затѣмъ начиналъ колебаться, быстро разочаровывался въ чужихъ взглядахъ и, наконецъ, оставлялъ ихъ безъ всякаго вниманія [1]). „Всего онъ (государь) хочетъ лучшаго и, кажется, стремительно, выражался объ Александрѣ одинъ изъ его современниковъ, графъ Завадовскій, но лишь къ исполненію, тутъ и препоны“ [2]). Въ такой двойственности характера Александра Павловича, его непостоянствѣ, нерѣшительности нужно искать главную причину разительныхъ перемѣнъ въ дѣятельности этого императора, который въ первую половину своего царствованія былъ одушевленъ искреннимъ и нетерпѣливымъ желаніемъ преобразовать все управленіе Россіи сообразно съ своими политическими взглядами; а во вторую (послѣ войны 1812 г.) тотъ же Александръ I обнаружилъ полное равнодушіе къ внутреннимъ дѣламъ управленія [3]) и даже допустилъ въ немъ господствовать произволу отдѣльныхъ лицъ (напр., графа Аракчеева), къ искорененію котораго во всей администраціи были направлены ранѣе всѣ усилія самого государя и его ближайшихъ помощниковъ въ реформахъ. Ихъ непослѣдовательность, такъ вредно отразившаяся на всемъ устройствѣ центральныхъ учрежденій [4]), также вытекала изъ одного и того же источника.

При всѣхъ колебаніяхъ и нерѣшительности характера Александра I, есть въ немъ одна общая черта, которая проникаетъ всю дѣятельность государя, но особенно ясно выдѣляется въ ней въ первую половину его царствованія. Это

---

[1]) Pertz, ibidem, Записки Меттерниха, ibidem, Schnitzler: „Histoire intime de la Russie“, Paris, 1847, I, 45 p , Богдановичъ, I, 18—22 с., [2]) Пыпинъ, 38—49, [3]) Gerwinus, ibidem, 694—705 s., [4]) См. ниже.

—стремленіе Александра Павловича основать весь русскій общественный строй на началѣ законности, создать въ Россіи прочныя политическія учрежденія, при которыхъ были бы положены границы личному произволу [1]). Александръ желалъ управлять государствомъ только по принципу законности [2]), заявлялъ при всякомъ случаѣ, что законъ выше его воли и власти и что онъ только исполнитель закона [3]). При своихъ первыхъ работахъ надъ преобразованіемъ администраціи при помощи неоффиціальнаго комитета Александръ не разъ выражалъ желаніе „обуздать произволъ русскаго управленія“ [4]). Одно изъ первыхъ преобразованныхъ имъ учрежденій—совѣтъ названъ былъ „непремѣннымъ“ въ знакъ того, что онъ долженъ быть постояннымъ институтомъ, независимымъ отъ всякихъ случайностей. Главною цѣлью, „высокимъ предустановленіемъ“ непремѣннаго совѣта было „постановить силу и блаженство имперіи всероссійской *на незыблемомъ основаніи закона*“. Особенно ярко выразилось убѣжденіе Александра I въ необходимости ввести законность въ управленіи при открытіи вновь образованнаго въ 1810 г. Государственнаго Совѣта, когда императоръ высказалъ, что „онъ *всегда желалъ*, чтобы благосостояніе имперіи утвердилось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на установленіяхъ, и чтобы установить порядокъ и оградить имперію добрыми законами“ [5]). Въ манифестѣ объ образованіи Государственнаго Совѣта заявлялось, что „истинный разумъ всѣхъ усовершеній русскихъ государственныхъ установленій состоитъ въ томъ, чтобы учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“ [6]).

---

[1]) Богдановичъ, I, протоколы засѣданій неофиц. комитета, 25—26 стр., [2]) П. С. З., XXVI, № 19779, N. Tourgueneff: „La Russie et les russes“, I, notes, 7 p., Письма Александра къ Лагарпу, С. Р. И. О., V, 37 с. [3]) П. С. З., XXVI, № 19,904, Storch: „Russland unter Alexander dem Ersten“, I, 19 s., Пыпинъ, 61—70 стр., [4]) Богдановичъ, ibidem, прил., 44, 46, 56 стр., [5]) Даневскій, назв. сочиненіе, прил., 55—57 с., [6]) П. С. З., XXXI, № 24,064.

Все устройство Государственнаго Совѣта и министерствъ (въ 1810—1811 г.) проникнуто одной и той же идеей законности въ организаціи и дѣятельности этихъ учрежденій [1]). Къ той же цѣли было направлено устройство другихъ предполагаемыхъ въ планѣ Сперанскаго политическихъ институтовъ [2]). Даже во вторую половину своего царствованія Александръ, глубоко разочарованный въ юношескихъ идеалахъ, не оставлялъ своего намѣренія дать Россіи „свободныя учрежденія", которыя были введены имъ въ новообразованномъ царствѣ польскомъ (въ 1818 г.). При открытіи перваго сейма въ Варшавѣ Александръ заявилъ, что „свободныя учрежденія", которыя онъ „издавна готовилъ своему отечеству, не переставали быть предметомъ его заботъ", и что онъ надѣется „распространить благодѣтельное ихъ вліяніе на всѣ страны, ввѣренныя провидѣніемъ его попеченію, какъ только начала столь важнаго дѣла достигнутъ надлежащей зрѣлости" [3]). Дѣло въ этомъ случаѣ не ограничилось одними предположеніями со стороны Александра, который поручилъ въ тоже время составить проэктъ „свободныхъ учрежденій" для всей Россіи одному изъ первыхъ своихъ сотрудниковъ по преобразованію управленія—Новосильцеву [4]).

Успѣхъ реформъ, къ которымъ рѣшился приступить Александръ I при своемъ восшествіи на престолъ, много зависѣлъ не отъ однихъ только убѣжденій и характера самого императора, но и той среды, въ которой ему приходилось дѣйствовать и вліянію которой государь былъ такъ склоненъ поддаваться вслѣдствіе свойствъ своего характера. Въ числѣ окружающихъ Александра лицъ въ первое время его царствованія были люди, искренне сочуствовавшіе преобразовательнымъ планамъ государя и всегда готовые помогать ему

---

[1]) См. ниже, [2]) См. I т. изслѣдованія, гдѣ напечатанъ весь планъ Сперанскаго, 823—853 стр., [3]) Богдановичъ, V, 372 стр., [4]) Пыпинъ, 359—360 стр.

при ихъ примѣненіи. То были представители новой, либеральной партіи, раздѣлявшіе политическіе взгляды императора и много сдѣлавшіе при первыхъ его реформахъ: графъ Строгановъ, Новосильцевъ, графъ Кочубей и князь Чарторыйскій. Совершенно другаго направленія были члены старой, консервативной партіи, принадлежавшіе къ вельможамъ царствованія Екатерины II: Трощинскій, Державинъ, графъ Воронцовъ, графъ Завадовскій, графъ Мордвиновъ. Послѣдніе три сановника были по своимъ убѣжденіямъ ближе всѣхъ остальныхъ членовъ своей партіи къ взглядамъ государя и его молодыхъ сотрудниковъ. Всѣ они желали того, чтобы въ управленіи былъ установленъ „законъ и порядокъ твердый, неизмѣняемый, неколеблемый ничьимъ произволомъ“ [1]). Графъ Мордвиновъ хорошо сознавалъ необходимость строгаго различія функцій управленія при организаціи учрежденій [2]). Точно также сочувствовалъ многимъ предполагаемымъ реформамъ въ администраціи графъ А. Р. Воронцовъ [3]). Но и онъ, какъ и всѣ остальные члены старой партіи, обладавшей вообще довольно смутными представленіями о необходимыхъ реформахъ въ управленіи [4]), ожидалъ, что Александръ поставитъ сенатъ во главѣ всего управленія и возстановитъ также и всѣ петровскія коллегіи [5]). Новая партія, напротивъ, совершенно раздѣляла взглядъ государя на то, чтобы „реформировать все безобразное зданіе государствен-

---

[1]) Завадовскій: „Докладъ Александру I—мнѣніе о правахъ и преимуществахъ сената“, Чтенія въ общ. ист. и древностей россійскихъ, 1862, II, 94—101 с., [2]) В. С. Иконниковъ: „Графъ Мордвиновъ“, Спб., 1873, 58—59 стр., [3]) См. протоколы неоф. комитета, 84—87 с., I т. соч. Богдановича [4]) См., напр., въ запискахъ Державина его проэктъ о преобразованіи сената, 441—443 стр., [5]) См. Завадовскаго мнѣніе etc., ibidem, Иконниковъ, ibidem, „Мнѣніе сенатора Державина о правахъ, преимуществахъ и существенной должности сената“ (Чт. etc., 1858, III, смѣсь, 125—127), „Примѣчанія о правахъ и преимуществахъ сената“ графа А. Р. Воронцова (Чт. etc., 1864, I, смѣсь, 108—111 с.), Архивъ князя Воронцова, XII, 456—462 с. („Записка о сенатѣ и государственномъ устройствѣ“).

ной администраціи" [1]) въ духѣ закономѣрныхъ западно-европейскихъ учрежденій, но въ тоже время съ уваженіемъ къ историческимъ традиціямъ въ русскомъ управленіи, состояніе котораго было болѣе или менѣе имъ извѣстно [2]). Новосильцевъ, Строгановъ, Кочубей и Чарторыйскій были самими ревностными помощниками Александру при его первыхъ реформахъ въ русскомъ управленіи и вмѣстѣ съ государемъ мечтали о введеніи въ Россіи „въ будущемъ представительнаго образа правленія" [3]). Въ средѣ этихъ лицъ, составлявшихъ такъ называемый „Comite du salut public" [4]), самъ Александръ Павловичъ, не стѣсняясь, высказывалъ свои истинныя чувства и мысли, и требовалъ такой же свободы въ выраженіи своихъ мнѣній и отъ членовъ комитета, гдѣ возникали, обсуждались и рѣшались на ряду съ вопросами о необходимыхъ реформахъ и текущія государственныя дѣла [5]).

Неотложная нужда въ преобразованіи всей администраціи вызывалась тѣмъ безпорядочнымъ состояніемъ, въ какомъ она находилась въ началѣ царствованія Александра I. Мы уже видѣли, что не смотря на обозначившееся, болѣе или менѣе опредѣленное раздѣленіе главныхъ функцій управленія между отдѣльными учрежденіями при Павлѣ I, въ каждое изъ нихъ входило много постороннихъ дѣлъ изъ вѣдомства другихъ учрежденій и самое направленіе того или другаго изъ нихъ зависѣло отъ случайныхъ, неожиданныхъ распоряженій императора. Такъ въ совѣтѣ, занимавшемся въ началѣ царствованія Павла I важными государственными дѣлами (законодательствомъ), подъ конецъ его остались почти

---

[1]) Богдановичъ, I, протоколы неоф. комитета, 38 стр., [2]) Memoires Czartoryski, 306—307, 309—311 p., [3]) Богдановичъ, Ibidem, 71 стр., [4]) Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго", 93 стр., [5]) Memoires Czartoryski, I, 269 p., Богдановичъ, I, 72 с.; болѣе подробно о воспитаніи, характерѣ и взглядахъ Александра Павловича и членовъ новой и старой партіи см. въ I т. изслѣдованія, 702—782 стр.

одни незначительныя административныя дѣла. Сенатъ вѣдалъ не одни судебныя дѣла, но посредствомъ генералъ-прокурора ему было подчинено все внутреннее управленіе. Отношенія къ сенату снова возстановленныхъ коллегій, особенно же вновь образованныхъ министерствъ не были точно опредѣлены и въ самой организаціи этихъ послѣднихъ допущено запутанное сліяніе бюрократическаго и коллегіальнаго элемента, тормозившее всю дѣятельность министерствъ. Наконецъ, правильный ходъ дѣлъ въ высшихъ учрежденіяхъ сильно затруднялся еще тѣмъ, что генералъ-прокуроръ при Павлѣ I соединялъ въ своихъ рукахъ всѣ дѣла управленія, чѣмъ вносился въ администрацію личный произволъ, нарушались границы компетентности отдѣльныхъ высшихъ учрежденій и во всемъ управленіи государствомъ водворялся полный безпорядокъ. Самъ Александръ сознавалъ недостатки управленія еще при жизни своего отца, когда онъ писалъ Кочубею: „въ нашихъ дѣлахъ господствуетъ неимовѣрный безпорядокъ; грабятъ со всѣхъ сторонъ. Всѣ части управляются дурно; порядокъ, кажется, изгнанъ отовсюду“ 6). Почти въ тѣхъ же словахъ Александръ описываетъ состояніе русскаго управленія въ письмѣ къ Лагарпу. „Непостижимо, что происходитъ кругомъ, удивляется онъ; всѣ грабятъ; почти не встрѣчаешь честнаго человѣка; это ужасно“ [1]). Впослѣдствіи въ своей бесѣдѣ съ великимъ княземъ Николаемъ Павловичемъ Александръ такъ выражался объ управленіи при своемъ отцѣ: „дѣла были тогда крайне запутаны по отсутствію всякихъ основныхъ началъ въ управленіи. Ибо хотя въ послѣдніе годы жизни императрицы Екатерины порядку было мало, но все нѣсколько держалось еще прежнимъ; со вступленіемъ же на престолъ родителя вслѣдствіе принятаго правила совершенно уничтожать все дотолѣ существовавшее и

[1]) С. Р. И. О., V, 23 стр.

остальной порядокъ былъ разрушенъ безъ замѣны другимъ" [1]). Болѣе подробно представляются недостатки русскаго управленія въ мемуарахъ Чарторыйскаго, который пишетъ, что „всей русской администраціи недоставало предъ началомъ реформъ Александра I порядка и связи; все въ ней было хаосъ, все въ смѣшеніи, ничего правильнаго и ясно опредѣленнаго. Существовалъ только одинъ правительствующій сенатъ съ равными ему тремя первыми коллегіями. Президентъ каждой коллегіи представлялъ государю доклады о дѣлахъ коллегіи и сообщалъ ей Высочайшія повелѣнія. Сенатъ былъ центромъ всей администраціи, высшимъ, судебнымъ и административнымъ, учрежденіемъ въ имперіи. Въ немъ, какъ послѣдней инстанціи, разрѣшались гражданскія и уголовныя дѣла всего государства. Сенату было предоставлено право публиковать свои собственные указы, основанные на указахъ императора, и изъяснять и развивать эти послѣдніе. Чрезъ сенатъ шли къ императору разныя донесенія о дѣлахъ мѣстнаго управленія, представляемыя въ него губернаторами. Сенатъ же обладалъ правомъ контроля надъ дѣятельностью всѣхъ учрежденій,—руководства и управленія всѣмъ государствомъ. Но въ тоже время „въ лицѣ генералъ-прокурора, также управляющаго и надзирающаго за всѣмъ управленіемъ, соединялись званія министра внутреннихъ дѣлъ, полиціи, финансовъ и юстиціи". Кромѣ же того, нѣкоторыя отрасли управленія были поручены особымъ довѣреннымъ лицамъ государя, который посредствомъ нихъ издавалъ указы и дѣлалъ разныя распоряженія [2]). Въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета Чарторыйскій указывалъ на тотъ существенный недостатокъ высшаго управленія, что „между сенатомъ и генералъ-прокуроромъ происходятъ постоянныя столкновенія" [3]). Какими мѣ-

[1]) Корфъ: „Восшествіе на престолъ императора Николая I", 9 с., [2]) Memoires, I, 306—311 p. Выше мы видѣли, что въ такомъ же видѣ описываетъ положеніе высшихъ учрежденій при Павлѣ I и графъ Кочубей (см. введеніе, 96 с.), [3]) Богдановичъ, I, прил., 65 стр.

рами думали исправить всѣ указанные недостатки въ администраціи самъ государь и члены неоффиціальнаго комитета, объ этомъ сообщаютъ протоколы дѣятельности комитета, гдѣ были выработаны новая организація сената и министерствъ и намѣчены извѣстныя измѣненія въ устройствѣ Непремѣннаго Совѣта [1]).

Нужно замѣтить, что сознаніе недостатковъ въ управленіи не было чуждо старой партіи, которая особенно выставляла на видъ, вопреки мнѣнію Чарторыйскаго, паденіе правительственнаго значенія сената въ царствованіе Павла I. Такъ графъ Завадовскій видѣлъ униженіе сената въ томъ, что дѣла рѣшались въ немъ по большинству голосовъ „въ опроверженіе кореннаго права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло“, допускались апелляціи на рѣшенія сената, подаваемыя чрезъ генералъ-прокурора, произвольно прерывалось теченіе дѣлъ въ сенатѣ и перерѣшались въ немъ дѣла, разъ уже разсмотрѣнныя въ сенатѣ. „Се образъ, замѣчаетъ Завадовскій, порабощеннаго сената, въ которомъ молчать тяжко, говорить было бѣдственно“ [2]). На туже потерю сенатомъ при Павлѣ I своей первенствующей роли указываютъ еще графъ Воронцовъ и Державинъ. Первый замѣчалъ, что „въ послѣдніе годы“ царствованія Павла I „все было перековеркано, хотя и не признать нельзя, что и въ прежнія времена всѣ части не весьма были еще устроены“. Воронцовъ думаетъ, что „ежели сенатъ такъ оставить, какъ онъ есть, сдѣлавшись ничтожнымъ, то кажется, понапрасну и имѣть оный и чинить на него издержки“, и предлагаетъ лучше прибавить нѣсколько экспедицій для генералъ-прокурора, чтобы ему было „удобнѣе править внутренними дѣлами“ [3]). По словамъ Державина, „сенатъ—верховное пра-

[1]) См. ниже (весь ходъ работъ неофиц. комитета по преобразованію высшаго управленія подробно изложенъ въ I т. нашего изслѣдованія, 744—750, 762—773 и 784—792 стр.), [2]) Чт. etc., 1862, II, смѣсь, 94—101 с., [3]) Архивъ князя Воронцова, XII, 456—462 и XXIX, 461—462 стр.

вительство цѣлой имперіи потерялъ" при Павлѣ I всю „свою важность, силу и существенную должность" [1]). Всѣ эти мнѣнія членовъ старой партіи находили отголосокъ и въ свѣдѣніяхъ о русскомъ управленіи въ началѣ царствованія Александра I, сообщаемыхъ Шторхомъ, который внимательно слѣдилъ за всѣмъ, что происходило въ Россіи въ первые годы реформаторской дѣятельности государя [2]). Шторхъ замѣчаетъ, что „сенатъ пересталъ быть правительственнымъ и высшимъ судебнымъ учрежденіемъ, вслѣдствіе чего въ управленіи насталъ безпорядокъ, во всемъ государствѣ произошелъ страшный упадокъ правосудія, извратилось понятіе о законѣ, который смѣшивали съ произволомъ государя" [3]).

Такъ одинаково, хотя и не всегда ясно и отчетливо, сознавалась самимъ Александромъ Павловичемъ и всѣми, окружающими его, сановниками—членами противоположныхъ партій,—настоятельная необходимость въ преобразованіи всей русской администраціи. Государь, какъ только взошелъ на престолъ, немедленно приступилъ къ этимъ реформамъ, которыя начались съ совѣта [4]), а не съ сената, какъ этого ожидала старая партія. Послѣдняя въ лицѣ Трощинскаго, Беклешова и др. пользовалась въ началѣ царствованія Александра I большимъ вліяніемъ на государя и все управленіе [5]) и поэтому приняла ближайшее участіе въ преобразо-

---

[1]) Чт. etc., 1858, III, 124 стр., и Записки Державина, 441 с., [2]—[3] Storch: „Russland unter Alexander d. Ersten", I, 20—23 s., [4]) Можно думать, что реформировать совѣтъ ранѣе другихъ высшихъ учрежденій заставило Александра его стремленіе примѣнить немедленно къ дѣлу свой взглядъ на необходимость ввести въ управленіе принципъ законности, на которомъ естественно должна была основываться дѣятельность совѣта, какъ только законодательнаго учрежденія, [5]) Державинъ выражался о Трощинскомъ и Беклешовѣ, что они „имѣли въ своихъ рукахъ всю власть и оказывали себя по прихотямъ своимъ всѣхъ выше законовъ". Изъ нихъ Трощинскій „занималъ мѣсто перваго секретаря при государѣ и чрезъ него шли всѣ дѣла", а генералъ-прокуроръ Беклешовъ „злоупотребленіемъ законовъ присвоилъ себѣ всю власть, такъ сказать, самодержавную" (Записки Державина, 438—439 стр.).

ванія совѣта. Оно было совершено по проэкту Трощинскаго, при чемъ новому образованію совѣта предшествовало упраздненіе Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ, какъ учрежденія, по словамъ указа, временнаго, „рѣдко занимавшагося предметами существенными“ и неимѣвшаго „ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя“[1]). Новый совѣтъ, наоборотъ, долженъ былъ сдѣлаться *постояннымъ* учрежденіемъ и поэтому названъ „непремѣннымъ, не въ лицахъ его составляющихъ, но въ его установленіи“[2]). Въ составъ Непремѣннаго Совѣта вошли члены консервативной партіи (Трощинскій, Беклешовъ) вмѣстѣ съ членами совѣта при Павлѣ I[3]). Но самыя начала устройства Непремѣннаго Совѣта были теперь новыми, заключали въ себѣ мысль государя о необходимости ввести въ организацію высшаго русскаго учрежденія правильность, сообщить ему стройность и опредѣленность и сдѣлать совѣтъ проводникомъ идеи законности въ управленіи. Поэтому въ „Наказѣ“ Совѣту онъ названъ „мѣстомъ, учрежденнымъ при особѣ государя для разсужденія и уваженія дѣлъ государственныхъ“. Совѣтъ не долженъ былъ заниматься исполненіемъ дѣлъ, которое предоставляется сенату и подвластнымъ ему мѣстамъ: Совѣту же поручается одно „соображеніе“ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ, „законодательная часть“ управленія. Поэтому онъ не можетъ издавать „отъ себя и своего имени никакихъ указовъ“. Въ компетентность Совѣта входитъ обсужденіе „государственныхъ постановленій“, которыя „Наказъ“ дѣлитъ на „коренныя или непреложныя и временныя“. Послѣднія „опредѣляютъ какія-либо обстоятельства, по существу своему перемѣнѣ подлежащія (напр., воспрещеніе или разрѣшеніе извѣстнаго рода торговли, наложеніе пошлины, установленіе та-

---

[1]) П. С. З., XXVI, № 19,805, [2]) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ, 37 стр., [3]) П. С. З., XXVI, № 19,806. Впослѣдствіи въ совѣтъ вступили всѣ члены либеральной партіи, кромѣ Новосильцева (Архивъ Госуд. Совѣта, III, I, V—VII стр. введенія).

рифовъ и проч.). Коренныя же, непреложныя государственныя постановленія содержатъ въ себѣ предметы постоянные и непремѣнные, которые объемлютъ въ себѣ всѣ времена и узаконяются на вѣки (грамота дворянству, городовое положеніе, общіе гражданскіе законы и тому под.)". Наказъ старается еще рѣзче отличить эти два рода актовъ дѣятельности Непремѣннаго Совѣта тѣмъ, что первое мѣсто между ними отводитъ „кореннымъ постановленіямъ", которыя, по словамъ „Наказа", составляютъ „главное, непремѣняемое и незыблемое основаніе всѣхъ законовъ имперіи", между тѣмъ какъ „временныя постановленія преходящи и подвержены перемѣнамъ". Отсюда видно, что главнымъ предметомъ дѣятельности Непремѣннаго Совѣта является обсужденіе всѣхъ новыхъ законоположеній, какъ основныхъ, такъ и обыкновенныхъ законовъ. Сообразно различію между ними, устанавливаемому „Наказомъ", опредѣляется и особенный способъ храненія въ Совѣтѣ коренныхъ и временныхъ государственныхъ постановленій, изъ которыхъ каждыя вносятся въ особыя книги и первая книга „главныхъ государственныхъ постановленій" утверждается великой государственной печатью.

Кромѣ общаго обозначенія вѣдомства Непремѣннаго Совѣта, какъ законодательнаго учрежденія, Наказъ обращаетъ его особенное вниманіе на нѣкоторые предметы предстоящей дѣятельности Совѣта: положеніе низшихъ классовъ населенія, облегченіе крестьянскаго сословія, развитіе земледѣлія, промышленности и торговли, народнаго просвѣщенія и увеличеніе народонаселенія. „Наказъ" подчеркиваетъ особенное значеніе дѣятельности Непремѣннаго Совѣта для проведенія принципа законности въ управленіи. Совѣтъ, сказано въ заключеніи къ „Наказу", гдѣ находятся „начальныя правила дѣятельности совѣта, не долженъ никогда упускать изъ виду высшаго своего предустановленія, которое состоитъ въ томъ, чтобы постановить силу и блаженство имперіи рос-

сійской *на незыблемомъ основаніи закона*". Съ цѣлью облегчить и ускорить рѣшеніе дѣлъ въ совѣтѣ опредѣляется „Наказомъ" устройство его канцеляріи, весь порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ. Канцелярія совѣта, правителемъ которой былъ назначенъ Трощинскій, раздѣлена на четыре отдѣленія: 1) иностранное и коммерческое, 2) военныхъ дѣлъ, 3) гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственнаго хозяйства. „Наказъ" подробно перечисляетъ всѣ дѣла, которыя должны были входить въ каждое изъ этихъ отдѣленій, порученныхъ самостоятельному завѣдыванію отдѣльныхъ лицъ. Всѣ дѣла, обсуждаемыя въ совѣтѣ, должны быть приготовлены „надлежащимъ образомъ" въ одномъ изъ отдѣленій канцеляріи, откуда они поступали на разсмотрѣніе совѣта по Высочайшему повелѣнію или же предложенію одного изъ членовъ совѣта. Дѣла, рѣшенныя большинствомъ голосовъ въ совѣтѣ, вносятся на „уваженіе государя" вмѣстѣ съ особыми мнѣніями членовъ совѣта. Кромѣ обсужденія и рѣшенія обыкновенныхъ дѣлъ, указанныхъ „Наказомъ", совѣту предоставлено особое право, которое находится въ связи съ его законодательной функціей. Совѣтъ могъ, если онъ „найдетъ нужнымъ привести въ ясность коренныя части государственнаго управленія, не прерывая прочихъ своихъ упражненій, представлять государю о составленіи особыхъ коммиссій" (напр., коммиссіи о составленіи свода), которыя послѣ своего образованія должны были подчиняться въ своей дѣятельности контролю совѣта. „Наказъ" вмѣняетъ даже въ обязанность совѣту „послѣ устройства внутренняго своего порядка" потребовать отъ всѣхъ учрежденій „подробныя свѣдѣнія о состояніи всѣхъ частей управленія", на основаніи которыхъ совѣтъ, могъ бы „положить удобнѣйшія и легчайшія средства къ поправленію и усовершенію всего управленія" [1]). Совѣтъ, слѣдовательно, долженъ былъ содѣйствовать

[1]) „Новый памятникъ законовъ", I, X, 1829.

въ качествѣ законодательнаго учрежденія государю въ преобразованіи всего управленія въ государствѣ. Это право участія Непремѣннаго Совѣта въ предстоящихъ реформахъ на столько считалось важнымъ въ глазахъ современниковъ Александра, что наиболѣе знаменитый изъ нихъ, графъ Сперанскій видѣлъ въ немъ существенное содержаніе всего „Наказа" совѣту. „Вся сила его, говоритъ Сперанскій, состояла въ уполномочіи сдѣлать пересмотръ всѣхъ законовъ и постановленій и составить проэктъ перемѣнъ и исправленій", въ чемъ должна была помогать совѣту коммиссія составленія законовъ, образованная вскорѣ послѣ учрежденія совѣта [1]).

При всемъ своемъ сравнительно опредѣленномъ назначеніи и устройствѣ Непремѣнный Совѣтъ, повидимому, не оправдалъ ожиданій, возлагаемыхъ на него старой партіей. Изъ среды этой послѣдней вскорѣ послѣ образованія совѣта въ ноябрѣ 1801 г. выступилъ графъ А. Р. Воронцовъ съ предложеніемъ „привесть государственный совѣтъ въ состояніе, дѣйствительное для пользы общей и ближе къ намѣренію, съ коимъ онъ, какъ изъ наказа его видно, императоромъ и учрежденъ былъ" для разсмотрѣнія важныхъ, „нетерпящихъ времени дѣлъ". Для того, чтобы совѣтъ былъ образованъ такъ, „какъ совѣты во всѣхъ монархическихъ порядочныхъ правленіяхъ устроены бываютъ", Воронцовъ рекомендуетъ возвысить значеніе Непремѣннаго Совѣта обязательнымъ присутствіемъ въ немъ государя, расширеніемъ его вѣдомства и болѣе яснымъ и точнымъ опредѣленіемъ компетентности совѣта и его дѣлопроизводства. „Донынѣ въ немъ, говоритъ Воронцовъ, мало что дѣлалось; вступали въ оный только тѣ дѣла, кои докладчики дѣлать не хотѣли. Были даже собранія онаго, въ коихъ если бы не прочесть журнала предъидущаго засѣданія и подписать оный, и собираться бы въ совѣтъ не для чего".

---

[2]) Сперанскій, ibidem, 38 стр.

члены не подаютъ своихъ мнѣній въ совѣтѣ, а между тѣмъ „всякій изъ департаментовъ (отдѣленій канцеляріи совѣта) докладываетъ Е. В. приватно". Далѣе Воронцовъ перечисляетъ тѣ дѣла, которыя, по его мнѣнію, должны обсуждаться въ совѣтѣ, какъ законодательномъ учрежденіи. Это—„общія положенія, также касающіяся до государственнаго хозяйства и казначейства, представленія и доклады сенатскіе, требующіе рѣшенія государя или конфирмаціи, а равно и проэкты уставовъ прежде, нежели оные для исполненія въ сенатъ отсылаться имѣютъ, и распорядокъ внѣшней и внутренней торговли". Изъ перечня этихъ дѣлъ Воронцовымъ видно, что онъ рекомендуетъ обратить особенное вниманіе совѣта прежде всего на финансовую часть въ управленіи, а затѣмъ, разные другіе его вопросы, которые должны обсуждаться въ совѣтѣ въ качествѣ законопроэктовъ. Въ помощь совѣту при рѣшеніи имъ дѣлъ по государственному хозяйству Воронцовъ предлагаетъ образовать особую коммиссію, которая должна „представлять свои предположенія въ совѣтъ для обсужденія и рѣшенія ихъ здѣсь въ присутствіи самого государя"[1]). Эта коммиссія, проэктируемая Воронцовымъ, была бы, слѣдовательно, одною изъ тѣхъ, объ учрежденіи которыхъ предоставлено было „Наказомъ" совѣту просить государя въ виду лучшаго устройства государственнаго управленія. Наконецъ, Воронцовъ включаетъ въ компетентность совѣта важнѣйшія административныя дѣла: „политическія, военныя и морскія", чѣмъ, конечно, увеличилось бы правительственное значеніе совѣта, но уменьшилось бы первоначальное назначеніе его только для законодательныхъ дѣлъ. Недоволенъ былъ устройствомъ и дѣятельностью совѣта другой графъ Воронцовъ С. Р., братъ А. Р., жившій въ Англіи. Графъ С. Р. Воронцовъ въ письмахъ къ государю и графу Н. И.

---

[1]) „Примѣчанія на нѣкоторыя статьи, касающіяся до Россіи, графа А. Р. Воронцова (Архивъ князя Воронцова, XXIX, 452—464 стр.).

Панину (въ авг. и сент. 1801 г.) предлагалъ сдѣлать Непремѣнный Совѣтъ центромъ всего управленія, разсматривать всѣ политическія дѣла въ общемъ собраніи членовъ совѣта, опытности и знанію которыхъ при рѣшеніи государственныхъ дѣлъ Воронцовъ довѣрялъ болѣе, нежели начальникамъ отдѣльныхъ частей управленія. Воронцовъ видитъ въ предоставленіи совѣту бо̀льшей власти въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ гарантію противъ „деспотизма министровъ, который, по его мнѣнію, въ тысячу разъ хуже единоличнаго произвола государя". Но, кромѣ того, сосредоточеніе дѣлъ управленія въ совѣтѣ приведетъ, по словамъ Воронцова, къ единству и гармоніи во всѣхъ его частяхъ [1]).

Мнѣнія обоихъ братьевъ, графовъ Воронцовыхъ о необходимыхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ Непремѣннаго Совѣта послужили матеріаломъ для государя и членовъ неоффиціальнаго комитета при обсужденіи вопроса о разныхъ дополненіяхъ къ организаціи совѣта (его составу, компетентности и дѣлопроизводству) особенно въ виду другихъ предполагаемыхъ реформъ въ высшей администраціи. Такъ въ одномъ изъ засѣданій комитета (18 ноябр. 1081 г.) члены его, къ которымъ примкнулъ графъ С. Р. Воронцовъ, настаивали на томъ, чтобы всѣ министры были членами совѣта, всѣ они участвовали въ его засѣданіяхъ, „въ особенности тѣ, къ вѣдомству которыхъ относилось дѣло, подлежащее разсмотрѣнію, а также министры: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ". Обязательное участіе министровъ въ засѣданіяхъ совѣта нужно было, по мнѣнію членовъ комитета, для того, чтобы сообщить необходимое единство общему ходу дѣлъ въ совѣтѣ. Такъ какъ всѣ министры будутъ такимъ образомъ составлять изъ себя какъ бы одно нераздѣльное цѣлое, то на всѣхъ нихъ будетъ лежать одинаково и отвѣт-

[1]) Письма С. Р. Воронцова къ императору Александру I и графу Н. И. Панину (Рус. Архивъ, 1874, 11, 991—997, 1113—1114 и 1119 стр.

ственность за промахи и ошибки каждаго. Свой взглядъ на то, чтобы совѣтъ для избѣжанія разногласій между министрами, весьма вредныхъ для государства, и лучшаго достиженія цѣли, указанной государемъ, представлялъ собою „согласное министерство“, члены комитета (особенно же Строгановъ) защищали предъ государемъ и Лагарпомъ, которые были противъ такого состава совѣта изъ всѣхъ министровъ. Оба они опасались, чтобы при подобной организаціи совѣта не образовалась между министрами *сословная связь*, во избѣжаніе чего Лагарпъ предлагалъ предоставить министрамъ въ совѣтѣ только совѣщательный голосъ [1]). Опору своему взгляду члены комитета находили въ аналогичномъ рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ всѣми министрами англійскаго кабинета. Новосильцевъ указывалъ комитету на выгоду отъ такого веденія дѣлъ: всякая важнѣйшая мѣра была бы тогда плодомъ общей опытности и способностей государя и его министровъ. Однако, сами же члены комитета замѣтили, что въ Россіи невозможно организовать изъ совѣта кабинетъ министровъ наподобіе англійскаго: въ Англіи всѣ министры, составляющіе кабинетъ, руководятся одними и тѣми же политическими взглядами, которые различны у нашихъ министровъ. Для того, чтобы достигнуть единства въ дѣятельности Непремѣннаго Совѣта и избѣжать всякаго подозрѣнія въ опекѣ такого совѣта изъ министровъ надъ государемъ, члены комитета предложили государю вносить по его указанію дѣла въ совѣтъ его нѣкоторымъ членамъ (Трощинскому и Беклешову) и рѣшать ихъ по возможности въ присутствіи самого государя. Для обсужденія же дѣлъ, требующихъ особой тайны, предполагалось образовать особый комитетъ. Государь одобрилъ всѣ эти мѣры, предлагаемыя членами неоффиціальнаго комитета для реорганизаціи Не-

---

[1]) Богдановичъ, I, Протоколы неоффиціальнаго комитета, 54—56 и 65—66 стр.

премѣннаго Совѣта, но только хотѣлъ опредѣленно знать, какія дѣла слѣдуетъ вносить въ совѣтъ и какія разсматривать въ комитетѣ. По обсужденіи этого вопроса въ неоффиціальномъ комитетѣ его члены пришли къ такому заключенію, чтобы текущія дѣла рѣшались въ комитетѣ министровъ, а важнѣйшіе вопрбсы администраціи разсматривались въ совѣтѣ. Въ опору такого раздѣленія дѣлъ между совѣтомъ и комитетомъ приводилось то соображеніе, что отъ внесенія въ совѣтъ всѣхъ дѣлъ замедлился бы ходъ управленія и создались бы затрудненія въ дѣятельности министровъ, подлежащихъ важной отвѣтственности. Графъ Кочубей добавилъ къ этому мнѣнію членовъ комитета, что постановленіе отдавать всякое дѣло на рѣшеніе совѣта противорѣчило бы общему порядку нашего управленія, было бы нововведеніемъ, такъ какъ совѣтъ есть учрежденіе частное, совершенно зависимое отъ императора. Но государь заявилъ, что онъ не находитъ никакого неудобства въ томъ, чтобы опредѣлить случаи, въ которыхъ дѣла вносились бы въ совѣтъ вмѣсто предоставленія ихъ рѣшенію верховной власти. Совѣтъ, слѣдовательно, долженъ былъ остаться, по мысли Александра Павловича, высшимъ учрежденіемъ въ государствѣ для важнѣйшихъ, — законодательныхъ дѣлъ, которыя входили въ его компетентность и по „Наказу". Поэтому-то назначеціе въ члены совѣта служило въ глазахъ государя знакомъ особаго его довѣрія къ назначаемому новому члену совѣта. Весь вопросъ о составѣ и компетентности совѣта былъ рѣшенъ согласно высказаннымъ въ неоффиціальномъ комитетѣ взглядамъ: министры должны были засѣдать въ совѣтѣ наравнѣ съ прочими его членами и въ него должны были вноситься на разрѣшеніе важнѣйшіе вопросы управленія, между тѣмъ какъ текущими дѣлами долженъ былъ заниматься комитетъ министровъ [1]). Наконецъ, въ средѣ членовъ неоффиціальнаго

[1]) Протоколы etc., 53—55, 61—65, 79, 80—82 стр.

комитета происходили разсужденія о порядкѣ собраній и преній въ засѣданіяхъ совѣта и назначеніи постоянныхъ дней для его засѣданій: государь былъ недоволенъ медленностью хода дѣлъ въ совѣтѣ [1]).

При обсужденіи вопроса о реорганизаціи совѣта въ неоффиціальномъ комитетѣ сказалось также и предубѣжденіе его членовъ противъ этого учрежденія, которому они не придавали важнаго значенія въ государственномъ управленіи. Члены комитета видѣли въ образованіи Непремѣннаго Совѣта дѣло своихъ противниковъ—членовъ консервативной партіи и поэтому не хотѣли видѣть въ совѣтѣ одно изъ публичныхъ установленій, введеніе которыхъ въ Россіи предполагалось въ недалекомъ будущемъ. Мы уже знаемъ, что графъ Кочубей прямо называетъ Непремѣнный Совѣтъ „частнымъ учрежденіемъ при государѣ", родомъ его частнаго кабинета. Этотъ взглядъ Кочубея на совѣтъ находилъ поддержку въ одномъ изъ членовъ старой партіи, графѣ А. Р. Воронцовѣ, болѣе всѣхъ ихъ сочуствовавшемъ государю и членамъ комитета въ задуманныхъ ими преобразованіяхъ русской администраціи. Въ своей „Запискѣ" о необходимыхъ въ ней реформахъ, представленной государю вскорѣ по восшествіи его на престолъ, Воронцовъ замѣчаетъ, что „совѣтъ не есть публичное мѣсто, но приватное между государемъ и тѣми, коихъ онъ своею довѣренностью удостоиваетъ" [2]). Изъ взгляда членовъ неоффиціальнаго комитета на совѣтъ, какъ только частный кабинетъ государя, вытекло ихъ предложеніе государю, чтобы доклады министровъ по важнѣйшимъ дѣламъ вносились прямо на Высочайшее усмотрѣніе съ приложеніемъ только мнѣній совѣта и чтобы также помимо совѣта обнародывались Высочайшіе указы [3]). Такъ когда было

---

[1]) Ibidem, 48 стр., [2]) „Примѣчанія на нѣкоторыя статьи, касающіяся до Россіи, графа А. Р. Воронцова", Архивъ кн. Воронцова, XXIX, 162 с., [3]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, стр.: 78—79, 55 и 61.

рѣшено въ комитетѣ издать указъ о томъ, чтобы крестьянамъ была дозволена покупка земель, сотрудники государя предложили внести этотъ указъ на обсужденіе совѣта только „для опредѣленія формы указа и нѣкоторыхъ поясненій“, на что, впрочемъ, государь замѣтилъ, что „надлежало или предоставить это дѣло вполнѣ рѣшенію совѣта, или вовсе не спрашивать его мнѣнія: внесеніе уже рѣшеннаго дѣла въ совѣтъ имѣло бы видъ лукавства“ [1]). Однако, Александръ уступилъ и было опредѣлено внести указъ въ совѣтъ только для его лучшей редакціи, „не допуская никакихъ измѣненій ни въ его содержаніи, ни въ формѣ“ [2]). Почти всѣ члены комитета высказались также противъ того, чтобы въ совѣтѣ обсуждался вопросъ объ улучшеніи быта крестьянъ. Только одинъ графъ Кочубей стоялъ за то, чтобы было выслушано мнѣніе по этому вопросу и Непремѣннаго Совѣта, отъ котораго онъ ожидалъ „основательнаго обсужденія этого весьма щекотливаго вопроса“. Такимъ путемъ Кочубей, видимо, хотѣлъ отклонить отъ членовъ неоффиціальнаго комитета всякое нареканіе въ вліяніи ихъ на государя при рѣшеніи важнаго вопроса о мѣрахъ къ освобожденію крестьянъ отъ крѣпостной зависимости отъ ихъ помѣщиковъ, которое „по сильному общественному убѣжденію составляло наклонность государя“. Но Кочубею возразили, что въ совѣтѣ, состоявшемъ изъ членовъ консервативной партіи, „по всей вѣроятности не одобрятъ такого предположенія и тогда будетъ неудобно не послѣдовать мнѣнію совѣта“. И, кромѣ того, „какъ только это дѣло поступитъ въ совѣтъ, то молва о томъ разнесется по всему городу въ такомъ видѣ, что государь самъ отъ себя приступилъ къ этой мѣрѣ, а потому лучше обсудить дѣло въ небольшомъ комитетѣ“ [4]). Всѣ эти опасенія членовъ неоффиціальнаго комитета относительно того, что совѣтъ пой-

---

[1]—[2]) Ibidem.

детъ на этотъ разъ противъ общаго убѣжденія государя и комитета, оказались преждевременными и напрасными. Когда дѣло о мѣрахъ къ облегченію участи крѣпостныхъ крестьянъ было, вопреки мнѣнію членовъ комитета, передано на обсужденіе совѣта, въ немъ отнеслись съ живѣйшимъ участіемъ къ ихъ положенію. Нѣкоторые члены совѣта (Воронцовъ, Завадовскій) высказали при этомъ такія либеральныя для того времени мнѣнія, которыя нисколько не уступали взглядамъ членовъ комитета [1]). Въ совѣтѣ же былъ выработанъ законъ о сословіи свободныхъ хлѣбопашцевъ, имѣвшій важное значеніе для разрѣшенія вопроса объ освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости [2]) Государь не послѣдовалъ также мнѣнію графа Кочубея, который отговаривалъ его отъ намѣренія отдать на обсужденіе совѣта дѣло о преобразованіи герольдіи. Кочубей думалъ, что „совѣтъ выскажется противъ предполагаемой реформы, потому что найдетъ её весьма недостаточною. Къ тому же, прибавилъ Кочубей, при предполагаемомъ учрежденіи министерствъ, о которомъ разсуждали въ комитетѣ, можно будетъ сдѣлать въ этой части болѣе существенныя преобразованія, что окажется неудобнымъ послѣ настоящаго устройства герольдіи“. Александръ Павловичъ отвѣчалъ графу, что онъ можетъ подать голосъ въ совѣтѣ противъ этой мѣры и что это послужитъ къ отвращенію подозрѣній на счетъ участія въ ней неоффиціальнаго комитета [3]). Когда было издано учрежденіе министерствъ, вмѣстѣ съ тѣмъ не было ничего сдѣлано для преобразованія герольдіи, чѣмъ занялся немного позже (въ 1803 г.) Непремѣнный Совѣтъ [4]). Самъ государь иногда при обсужденіи разныхъ дѣлъ въ комитетѣ подавалъ поводъ къ тому, что вѣдомство совѣта дѣлалось неопредѣленнымъ, допускавшимъ различныя въ немъ измѣненія. Нерѣдко Александръ коле-

[1]—[2] и [4]) См. ниже, во второй главѣ книги, [3]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 69–71 стр.

бался, вносить или нѣтъ какое-либо дѣло въ совѣтъ, и даже послѣ того, какъ имъ вмѣстѣ съ комитетомъ вопросъ былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ. Такъ, напр., государь согласился съ комитетомъ, чтобы дѣло о мѣрахъ для избѣжанія столкновенія съ Швеціей было передано на обсужденіе совѣта, но черезъ нѣсколько дней императоръ измѣнилъ свое намѣреніе и это дѣло не было внесено въ совѣтъ [1]).

Слѣдствіемъ всѣхъ работъ неоффиціальнаго комитета надъ реорганизаціей Непремѣннаго Совѣта было утвержденіе за нимъ значенія постояннаго и законодательнаго учрежденія, какимъ онъ являлся и по своему „Наказу“ [2]). Устройство совѣта было согласовано съ вновь образованными министерствами: всѣ министры вошли въ составъ совѣта, гдѣ при рѣшеніи дѣлъ должны были присутствовать не менѣе пяти министровъ и въ числѣ ихъ тотъ, къ вѣдомству котораго относилось обсуждаемое въ совѣтѣ дѣло. Манифестъ объ образованіи министерствъ опредѣлялъ также, чтобы въ совѣтъ вносились „дѣла, особенную важность въ себѣ содержащія“; обыкновенныя же дѣла должны были разсматриваться въ комитетѣ министровъ, составленномъ только изъ нихъ. Въ виду такой болѣе опредѣленной компетентности Непремѣннаго Совѣта число его засѣданій по манифесту было сокращено до одного раза въ недѣлю [3]). Включеніе въ составъ Непремѣннаго Совѣта всѣхъ министровъ повело за собою замѣтное оживленіе и расширеніе дѣятельности совѣта, куда отдѣльные министры вносили разнообразные законопроэкты по тѣмъ или другимъ отраслямъ управленія. Но прежде, чѣмъ обратиться къ обзору всей обширной дѣятельности Непремѣннаго Совѣта, мы должны сказать о другихъ, современныхъ ему, высшихъ учрежденіяхъ,—сенатѣ, министерствахъ и комитетѣ

[1]) Ibidem, [2]) Этимъ Непремѣнный Совѣтъ существенно отличался отъ Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ и Высочайшаго Совѣта, которые сдѣлались законодательными учрежденіями только фактически, [3]) П. С. З., № 20,406, 15 п.

министровъ, опредѣлить отношенія ихъ къ совѣту на основаніи характеристики организаціи каждаго изъ нихъ.

Тотъ же неоффиціальный комитетъ, который занимался вопросомъ о преобразованіи совѣта, выработалъ и новое устройство сената, и учрежденіе министерствъ съ комитетомъ министровъ. Изъ нихъ реформы сената желали одинаково обѣ партіи, хотя каждая изъ нихъ имѣла свой особый взглядъ на то мѣсто, какое сенатъ долженъ былъ занять въ управленіи. Самъ государь считалъ сенатъ „необходимымъ противовѣсомъ произволу" [2]) и поэтому желалъ возвратить ему прежнее высокое значеніе, какимъ сенатъ пользовался при Петрѣ I. Александръ Павловичъ предоставилъ самому сенату указать на причины упадка своей роли въ управленіи и средства къ возстановленію его правъ. Въ указѣ, изданномъ съ этою цѣлью, сенатъ былъ названъ „правительствующимъ —верховнымъ мѣстомъ правосудія и исполненія законовъ" и ему повелѣвалось „представить государю все то, что составляетъ существенную должность, право и обязанность сената" [3]). Указъ, слѣдовательно, предоставлялъ самимъ членамъ старой партіи, изъ которыхъ многіе засѣдали въ сенатѣ (Воронцовъ, Завадовскій, Державинъ), высказаться о необходимыхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ сената. Всѣ они поспѣшили воспользоваться этимъ случаемъ, чтобы выразить свои взгляды на цѣль всѣхъ административныхъ реформъ Александра I, которую они полагали исключительно въ возстановленіи верховнаго правительственнаго значенія сената, надѣленіи его такими правами, какія онъ имѣлъ не при Петрѣ I, а при Елизаветѣ Петровнѣ [4]). Яркимъ выраженіемъ этихъ взглядовъ всей консервативной партіи было „Мнѣніе

---

[1]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 56 стр., [2]) П. С. З., XXVI, № 19,908, [3]) Поэтому-то всѣ члены старой партіи старались, какъ мы видѣли, обратить особенное вниманіе императора на паденіе правительственнаго значенія сената при Павлѣ I, которое долженъ былъ возвратить ему Александръ.

о правахъ и преимуществахъ сената" графа Завадовскаго, представленное государю въ качествѣ доклада отъ всего сената. Завадовскій присвоиваетъ сенату не только право судебной, административной и контролирующей власти, но и, кромѣ того, важныя законодательныя права (право установленія новыхъ налоговъ и податей,—высшаго и безапелляціоннаго рѣшенія важнѣйшихъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ безъ санкціи государя и право представленія государю о неудобствахъ въ исполненіи законовъ). Завадовскій желалъ, чтобы повелѣнія сената исполнялись, какъ именные указы государя [1]). Политическую роль сенату желалъ придать графъ Мордвиновъ, который называлъ сенатъ въ своемъ мнѣніи объ его преобразованіи „политическимъ тѣломъ". Права его должны были основываться „на весьма уважаемомъ *знатномъ сословіи*, дабы и самыя права воспріяли такое же уваженіе". Въ качествѣ такого политическаго учрежденія съ аристократическимъ характеромъ своего состава сенатъ, по взгляду Мордвинова, долженъ былъ обладать законодательными, административными и судебными правами [2]). Политическимъ учрежденіемъ сенатъ являлся и въ нѣсколькихъ запискахъ графа А. Р. Воронцова, который доказывалъ, что сенатъ долженъ быть не только судебной и исполнительной властью („хранилищемъ законовъ"), но и „верховнымъ правительствомъ, родомъ посредствующей власти между государемъ и народомъ (pouvoir intermidiaire)" [3]). Графъ Воронцовъ „облекалъ, по выраженію Строганова, сенатъ всею властью" [4]). Наконецъ, хотѣлъ превратить сенатъ въ законодательное собраніе еще князь Зубовъ [5]). Лишь одинъ Державинъ не

---

[1]) Ср. Чтенія etc., 1862, II, 94—101 стр. (Мнѣніе Завадовскаго) и Чтенія etc., 1864, I, 101—107 с., [2]) Иконниковъ: „Графъ Мордвиновъ", 58—59 стр., [3]) Архивъ князя Воронцова, XII, 456—462 стр. („Записка о сенатѣ"), Чт. etc., 1864, I, смѣсь, 108—111 с. (Примѣчанія etc.), [4]—[5]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 46, 56—57 стр.

раздѣлялъ всѣхъ этихъ взглядовъ на политическую роль сената въ государственномъ управленіи и въ своемъ мнѣніи о сенатѣ предлагалъ образовать изъ сената высшее судебное и административное учрежденіе, поручить ему контроль надъ ходомъ всего управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ установить извѣстное ограниченіе въ испрашиваемомъ въ докладѣ сената государю правѣ рѣшенія важнѣйшихъ уголовныхъ дѣлъ безъ конфирмаціи государя [1]).

Мысли Державина о преобразованіи сената на такихъ началахъ нашли сочувствіе среди членовъ неоффиціальнаго комитета, которые находили, что законодательныя права сената не могутъ быть примирены съ другими предполагаемыми реформами въ высшемъ русскомъ управленіи [2]). Члены комитета, какъ мы видѣли, хорошо сознавали, что смѣшеніе функцій сената, соединеніе въ немъ судебныхъ и административныхъ дѣлъ затрудняетъ ходъ управленія и не было согласно съ ихъ новыми идеями объ основаніи всѣхъ реформъ въ русской администраціи. Занятые мыслью объ осуществленіи, хотя бы въ далекомъ будущемъ, своихъ политическихъ плановъ, члены комитета мало придавали значенія реформѣ сената [3]) и смотрѣли на нее, какъ только на первый необходимый шагъ къ тому, чтобы начать преобразованіе высшихъ учреж-

---

[1]) Чтенія etc., 1858, III, смѣсь, 125—127 с. (Мнѣніе о правахъ сената), Записки Державина, 441—443 стр. Державинъ высказался противъ мнѣній Завадовскаго и Воронцова въ общемъ собраніи сената, гдѣ, по его словамъ, оба они „весьма въ темныхъ выраженіяхъ и такъ сказать тонкихъ жалобахъ на прежнее (разумѣется, Павлово) правленіе словами Тацита „говорить было опасно, а молчать бѣдственно" хотѣли ослабить самодержавную власть и присвоить больше могущества сенату, какъ-то: чтобы доходами располагать и свершать смертную казнь безъ конфирмаціи, и прочее", 441 с., ibidem, (подробное изложеніе мнѣній о сенатѣ Державина, Воронцова и Завадовскаго см. въ I т., 752—762 с. [2]) Можно предполагать, что желаніе поставить сенатъ на второй планъ при предстоящихъ реформахъ вытекало у нѣкоторыхъ членовъ комитета (Чарторыйскаго), отчасти, изъ преувеличеннаго представленія о яко бы первенствующей роли сената въ началѣ царствованія Александра I, которая на самомъ дѣлѣ принадлежала не ему, а генералъ-прокурору (см. выше), [3]) Memoires Czartoryski, I, 304—307 p.

денiй [1]). При обсужденiи въ комитетѣ „Доклада сената объ его правахъ и обязанностяхъ“ всѣ члены комитета рѣшительно отклонили главную его мысль о сенатѣ, какъ законодательномъ учрежденiи, вопреки мнѣнiю самого государя, который сталъ на этотъ разъ на сторону автора „Доклада“. Когда въ комитетѣ зашла рѣчь о подобномъ же проэктѣ преобразованiя сената князя Зубова, Александръ „одобрилъ и его идею“ [2]). Новосильцевъ и Строгановъ старались отговорить государя отъ мысли о сенатѣ, какъ законодательномъ учрежденiи, и ссылались въ этомъ случаѣ на мнѣнiе о сенатѣ Лагарпа, согласное съ ихъ собственными взглядами [3]). Въ ихъ защиту сотрудники государя приводили то соображенiе, что предоставленiе сенату законодательной власти „можетъ затруднить правительство“. Въ этихъ словахъ, очевидно, заключался намекъ на другiя предстоящiя реформы въ высшемъ управленiи, которыя были въ глазахъ государя и членовъ комитета болѣе важны, чѣмъ предлагаемыя измѣненiя въ устройствѣ сената. Поэтому Александръ согласился съ мнѣнiемъ членовъ комитета и въ одномъ изъ слѣдующихъ его засѣданiй приказалъ принять только въ соображенiе проэктъ Зубова вмѣстѣ съ мнѣнiемъ Державина, о которыхъ Строгановъ замѣчаетъ, что въ нихъ „заключались идеи, издавна нравившiяся государю“ [4]). Комитетъ отмѣтилъ полную противоположность взглядовъ Зубова и Державина на сенатъ и, чтобы еще болѣе склонить государя на свою сторону, снова дѣлаетъ предостереженiе, что преобразованiе сената въ законодательное собранiе „отниметъ у правительства свободу въ его дальнѣйшихъ распоряженiяхъ“ [5]). Тотъ же взглядъ былъ выска-

---

[1]) Ibidem, [2], [4]—[5]) Протоколы неоффицiальнаго комитета, 48, 56—57 стр.,
[3]) При ссылкѣ на Лагарпа государь замѣтилъ, что Лагарпъ не хочетъ, чтобы онъ отказался отъ власти (Ibidem, 48 с.). И на самомъ дѣлѣ Лагарпъ убѣждалъ государя „не терпѣть надъ собой опеки и распоряжаться самостоятельно“ (58 с.). Лагарпъ былъ также противъ предоставленiя, рекомендуемыхъ докладомъ, сенату правъ, „длинный списокъ которыхъ“ казался ему до того „широкимъ, что почти ничего не оставалось на долю верховной власти“ (Сухомлиновъ, Изслѣдованiя etc., II, 124 стр.).

занъ особенно ясно Новосильцевымъ, которому Александръ поручилъ разсмотрѣть докладъ сената. Новосильцевъ доказывалъ, что сенатъ при Петрѣ I никогда не былъ законодательнымъ учрежденіемъ, такъ какъ онъ былъ подчиненъ государю безусловно. Новосильцевъ думаетъ, что нельзя вручать „столь важной власти" (т. е., законодательной) собранію, „которое, по самому составу своему не можетъ пользоваться довѣріемъ народа и которое, состоя исключительно изъ лицъ, назначенныхъ верховною властью, не допускало бы общество участвовать въ составленіи законовъ, выходящихъ изъ рукъ этого собранія. Съ другой стороны, продолжалъ Новосильцевъ, императоръ, давъ сенату значительныя права, кромѣ вышеуказаннаго неудобства, связалъ бы себѣ руки такъ, что не могъ бы выполнить всего задуманнаго имъ на общую пользу, и встрѣтилъ бы въ невѣжествѣ этихъ людей помѣху, которая имѣла бы опасныя послѣдствія въ случаѣ борьбы между верховною властью и правительственными учрежденіями" [1]). Изъ этихъ объясненій Новосильцева по поводу доклада сената можно видѣть, въ чемъ заключалась главная причина явнаго нежеланія членовъ комитета дать сенату законодательныя права и что хотѣли они сдѣлать изъ сената въ будущемъ при осуществленіи своего плана политическихъ реформъ. Ясно, что члены комитета готовы были бы согласиться, чтобы сенатъ сталъ законодательнымъ учрежденіемъ, но только при томъ условіи, чтобы онъ состоялъ не изъ „невѣжественныхъ людей, отживвшихъ, лишенныхъ энергіи" и ничтожныхъ [2])—членовъ старой партіи, нераздѣлявшихъ политическіе взгляды новой, а людей, избранныхъ обществомъ и поэтому всегда склонныхъ „допустить его въ составленіи законовъ". Именно въ такомъ смыслѣ комментируетъ въ своихъ „Мемуарахъ" взгляды членовъ комитета князь Чар-

---

[1] Протоколы неоффиціальнаго комитета, 45 стр. [2]) Memoires pr. Czartoryski, I, 304—308 p.

торыйскій, который замѣчаетъ, что всѣ они видѣли въ реформѣ сената „первый шагъ на пути къ образованію національнаго представительства, по которому предполагали идти при послѣдующей дѣятельности. Идея этой реформы заключалась, по словамъ Чарторыйскаго, въ томъ, чтобы отнять у сената его исполнительную функцію, оставить ему роль высшаго судебнаго учрежденія и постепенно преобразовать его въ родъ верхней палаты, въ которую со временемъ вошли бы и депутаты отъ русской знати и приняли бы участіе въ обсужденіи и рѣшеніи разнаго рода законодательныхъ и административныхъ дѣлъ“ [1]).

Опасеніе, чтобы сенатъ въ качествѣ законодательнаго собранія, состоящаго изъ членовъ старой партіи, не затормозилъ всѣ проэктируемыя реформы, было одной изъ причинъ, заставившихъ членовъ комитета убѣдить императора сдѣлать изъ сената, главнымъ образомъ, высшее судебное учрежденіе въ имперіи [2]), какимъ онъ былъ уже въ началѣ царствованія Александра I. Государь согласился съ комитетомъ, чтобы на сенатъ было возложено завѣдываніе судебными дѣлами [3]), но вмѣстѣ съ тѣмъ высказалъ желаніе, чтобы сенату была вручена „исполнительная часть внутренняго управленія и власть охранительная“, т. е., администрація и контроль за дѣятельностью всѣхъ административныхъ учрежденій. Члены комитета возразили государю, что цѣлесообразнѣе предоставить различныя части администраціи отдѣльнымъ лицамъ — министрамъ, отвѣтственнымъ за образъ своей дѣятельности. Охранительная же власть сената будетъ, по мнѣнію комитета, призрачна безъ организованнаго политическаго строя, общественнаго мнѣнія и особенной отвѣтственности министровъ, которые безъ такого подчиненія сенату будутъ дѣлать, что имъ угодно [4]). Однако, полагалъ комитетъ, пока

---

[1]) Ibidem, [2]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 45 стр., [3]—[4]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 82 и 48—49 стр.

не будутъ образованы министерства, сенатъ могъ сохранить за собою прежнія административныя права, которыя потомъ комитетъ рѣшилъ отнять у сената и передать ихъ министрамъ [3]). Послѣдніе должны были представлять въ сенатъ ежегодно отчеты о своей дѣятельности, такъ что сенатъ сталъ бы высшимъ контролирующимъ учрежденіемъ въ государственномъ управленіи. Поэтому въ немъ должны были разсматриваться всѣ дѣла о незаконныхъ превышеніяхъ власти [4]). Остановившись окончательно на мысли о сенатѣ, какъ высшемъ судебномъ и административномъ учрежденіи, государь и комитетъ занимались потомъ только обсужденіемъ вопроса о составѣ сената, распредѣленіи дѣлъ между его департаментами [5]) и согласованіи новаго образованія сената съ предположеннымъ планомъ учрежденія министерствъ [6]).

Надъ вопросомъ о преобразованіи сената работалъ еще Непремѣнный Совѣтъ. Какія были въ немъ выражены мнѣнія по этому поводу, это мы увидимъ, когда намъ придется говорить о законодательной дѣятельности совѣта. Теперь же достаточно отмѣтить тотъ фактъ, что въ Непремѣнномъ Совѣтѣ были высказаны два противоположныхъ взгляда на реформу сената. Одни члены совѣта стояли за то, чтобы преобразовать сенатъ въ политическое учрежденіе: то были члены сената, попавшіе въ составъ Непремѣннаго Совѣта (графъ Завадовскій, графъ Воронцовъ) и графъ С. П. Румянцевъ. Другая часть совѣта, большинство его членовъ отвергало самую мысль о коренномъ преобразованіи сената и надѣленіи его разными правами и преимуществами [7]).

---

[1]) Memoires Czartoryski, I, 307 p. Эти слова Чарторыйскаго о намѣреніи комитета лишить сенатъ административныхъ правъ съ образованіемъ министерствъ подтверждаетъ Державинъ, который замѣчаетъ, что члены комитета, „думали, какъ со временемъ открылось, раздѣлить обязанности правленія по министерствамъ“ (Записки Державина, 442 с.), [2]—[5]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, стр. 65, 87, 58—59, 60, 70, см. подробности въ I томѣ, 770—773 с., [7]) См. 2-го главу.

Общимъ результатомъ совмѣстной дѣятельности неоффиціальнаго комитета и Непремѣннаго Совѣта надъ реорганизаціей сената былъ указъ объ его правахъ и преимуществахъ (8 сент. 1802 г.). Этимъ указомъ сенату предоставлялись вся высшая судебная власть въ имперіи и права верховнаго правительственнаго учрежденія по отношенію къ нѣкоторымъ особенно важнымъ административнымъ дѣламъ финансоваго свойства и др. Сенатъ сталъ также высшимъ контролирующимъ, и, отчасти, законодательнымъ учрежденіемъ. Именно сенатъ получилъ право представлять государю „о великихъ неудобствахъ" въ исполненіи законовъ „по общимъ государственнымъ дѣламъ", или въ случаѣ неясности или несогласія законовъ по частнымъ суднымъ дѣламъ съ существующими „узаконеніями" (10 статья)[1]. Сенатъ же могъ рѣшать безапелляціонно всѣ важнѣйшія уголовныя дѣла, исключая тѣхъ, въ которыхъ шла рѣчь о лишеніи дворянства и чиновъ (21 ст.). Первенствующая роль сената въ администраціи придается ему опредѣленіемъ, что „власть сената ограничивается единою властью Е. И. В., который предсѣдаетъ въ сенатѣ, и что указы сената исполняются всѣми, какъ собственные И. В." (2—4 ст.). Сенаторы надѣлены, въ качествѣ членовъ „почтеннаго сословія"[2], важными личными привиллегіями (напр., правомъ объявлять именные указы,—суда перовъ и др.)—11—13 ст. Указъ придаетъ особенное значеніе праву сената представлять государю о неудобствахъ въ исполненіи законовъ и противорѣчіи новыхъ законовъ съ прежними, обставляя осуществленіе этого права особенно торжественными, публичными формами. Въ этомъ случаѣ сенатъ могъ посылать депутацію къ государю, которая должна была объяснить основанія тѣхъ или другихъ

---

[1]) О важномъ значеніи этого права сената см. во 2 главѣ наст. изслѣдованія. [2]) Это названіе сената въ указѣ 8 сент. 1802 г. имѣетъ нѣкоторую связь съ законодательными его правами, которыя ставили его на первомъ мѣстѣ въ управленіи.

мнѣній сената о дѣлѣ. Указъ устанавливаетъ опредѣленный порядокъ рѣшенія всѣхъ дѣлъ, какъ въ отдѣльныхъ департаментахъ сената, такъ и его общемъ собраніи (14—19 ст.)[1].

Указъ о правахъ и обязанностяхъ сената, опредѣляя довольно ясно тѣ и другія, ничего не говоритъ объ отношеніи сената ни къ Непремѣнному Совѣту, съ которымъ онъ долженъ былъ конкурировать въ законодательныхъ дѣлахъ, ни къ министерствамъ, появившимся въ одно время съ сенатомъ. Скоро, впрочемъ, сенатъ лишился своего права входить къ государю „по его въ состоявшихся указахъ сумнѣніяхъ“[2]). Вскорѣ послѣ случая, подавшаго поводъ сенату воспользоваться этимъ своимъ правомъ[3]), послѣдовалъ указъ 21 марта 1803 г., гдѣ было сказано, что подъ именемъ существующихъ законовъ, о которыхъ говорится въ законѣ 8 сент. 1802 г., должно разумѣть не вновь издаваемые и подтверждаемые законы, а единственно уже существовавшіе, прежніе[6]). Съ отнятіемъ у сената права представленія,— толкованія законовъ запрещено было ему посылать государю депутаціи въ подобныхъ случаяхъ[4]). Такъ сенатъ пересталъ быть законодательнымъ учрежденіемъ, равнымъ Непремѣнному Совѣту. Сенатъ долженъ былъ утратить также и большую часть своихъ административныхъ правъ съ образованіемъ министерствъ.

Въ основаніе реформы обоихъ высшихъ учрежденій—Непремѣннаго Совѣта и сената были положены начала законности и распредѣленія двухъ функцій власти (законодательной и судебной) между двумя высшими спеціальными установленіями. На очереди стояло преобразованіе администраціи, министерствъ, на которое неоффиціальный комитетъ обратилъ особенное вниманіе[5]). Цѣлью новой реформы министерствъ

---

[1]) П. С. З., XXVII, № 20,405, [2]—[3]) XXVII, № 20,676, Записки Державина, 462—471 стр., см. I т. изслѣдованія, 781—782 стр. [4]) Записки Державина, ibidem, [5]) См. I т. изслѣдованія, 784—792 стр.

при Александрѣ I было централизовать все внутреннее управленіе, соединить всѣ однородныя дѣла въ спеціальныхъ вѣдомствахъ—отдѣльныхъ министерствахъ, установить принципъ отвѣтственности министровъ за свою дѣятельность и ввести солидарность, единство въ дѣйствіяхъ всѣхъ органовъ администраціи. Члены комитета надѣялись, говоритъ Чарторыйскій, что образованныя въ такомъ видѣ министерства станутъ „дѣйствительнымъ средствомъ противъ безчисленныхъ злоупотребленій, лихоимства и воровства, которыя составляютъ большое зло въ русскомъ управленіи“ [1]). Поэтому въ манифестѣ объ образованіи министерствъ 8 сен. 1802 г. было вмѣнено въ обязанность министрамъ заботиться „объ утвержденіи народнаго благоденствія, исправленіи всякаго зла, пагубнаго для него, отвращеніи всѣхъ причинъ, могущихъ подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія“. Министры должны были также „открывать нужды народа, предупреждать ихъ и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утвержденію необходимаго во всемъ порядка и умноженію богатства“. Всѣ дѣла внутренняго управленія были распредѣлены между восемью министерствами [2]), въ число которыхъ вошли и три первыхъ коллегіи (1—2 ст.). Въ манифестѣ опредѣляются особенно обязанности всѣхъ министровъ, исключая министровъ: военнаго, морскаго и иностранныхъ дѣлъ (3—5 ст.), устанавливается порядокъ сношеній министерствъ съ подчиненными имъ мѣстами (9 ст.) и—съ Высочайшею властью въ томъ случаѣ, если министръ не можетъ разрѣшить собственною властью сомнѣній подвѣдомственныхъ ему мѣстъ (10 ст.). Въ манифестѣ же указаны отношенія министровъ къ Непремѣнному Совѣту [3]) и сенату. Послѣдній явился мѣстомъ,

---

[1]) Memoires, I, 313 p., [2]) Эти министерства были: 1) военное, 2) морское, 3) иностранныхъ дѣлъ, 4) юстиціи, 5) внутреннихъ дѣлъ, 6) финансовъ, 7) коммерціи и 8) народнаго просвѣщенія, [3]) См. выше.

предъ которымъ министры должны были отвѣчать за управленіе ввѣренными имъ частями управленія. Сенатъ разсматривалъ въ присутствіи министровъ подаваемые ему ежегодно отчеты, при чемъ онъ могъ требовать отъ нихъ нужныхъ объясненій. Министерскіе отчеты сравнивались въ сенатѣ съ указами, изданными по разнымъ отраслямъ управленія и рапортами сенату отъ подчиненныхъ ему мѣстъ, и затѣмъ препровождались съ замѣчаніями сената на Высочайшее усмотрѣніе (XIII ст.) Но и до представленія отчета сенатъ имѣлъ право въ случаѣ безпорядочнаго и противозаконнаго теченія дѣлъ въ какомъ-либо министерствѣ требовать отъ министра объясненій и въ случаѣ ихъ неудовлетворительности докладывать о томъ государю (XIV ст. [1]).

Манифестъ объ образованіи министерствъ 1802 г. былъ важнѣйшимъ актомъ реформаторской дѣятельности Александра I въ первую половину его преобразованій. Имъ были выдѣлены въ особую группу всѣ дѣла внутренняго управленія, между тѣмъ какъ „важнѣйшія (законодательныя) дѣла“ были предоставлены совѣту, а сенату—высшій контроль надъ ходомъ всего государственнаго управленія. При дальнѣйшихъ преобразованіяхъ въ организаціи министерствъ въ нихъ были введены еще большая централизація, единство въ отдѣльныхъ отрасляхъ управленія и правильное соединеніе въ устройствѣ министерствъ личнаго и коллегіальнаго начала [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ къ министерствамъ перешло отъ сената почти все дѣйствительное управленіе, отъ котораго въ его вѣдомствѣ фактически осталась только самая небольшая часть, такъ что сенатъ пользовался незначительною властью въ сферѣ администраціи [3]). Такъ какъ вскорѣ сенатъ, какъ мы видѣли, по-

[1]) П. С. З., XXVII, № 20,406, [2]) См. I т., 799—802 стр., [3]) П. С. З., XXVII, №№ 20,423, 20,619, XXVIII, №№ 21,248, 21,271. 21,296, 21,309, 21,318, 21,381, 21,648, 21,736, 21,916, 21,922, XXIX, №№ 22,034, 22,080, 22,312, 22,375, XXX, №№ 23,056, 23,381, 23,815.

терялъ и право извѣстнаго участія въ законодательствѣ, то ему теперь остались одни судебныя дѣла [1]); но и въ этой области управленія съ сенатомъ стали конкурировать не только Непремѣнный Совѣтъ [2]), но даже и губернаторы, которые утверждали приговоры уголовныхъ палатъ по всѣмъ уголовнымъ дѣламъ [3]), за исключеніемъ дѣлъ о преступникахъ—дворянахъ и чиновникахъ [4]). По гражданскимъ же дѣламъ мимо сената шли прямо на усмотрѣніе государя всѣ тяжбы, превышающія сумму 500 р. [5]). Положимъ, сенату оставалось важное право —наблюденіе за ходомъ всего управленія [6]), особенно же высшій контроль надъ дѣятельностью министровъ. Но и это право сената столь скоро номинальнымъ. Дѣятельность министровъ начинаетъ понемногу ускользать отъ наблюденія сената почти съ самого перваго момента образованія министерствъ. Поводъ къ тому далъ, прежде всего, самъ манифестъ объ учрежденіи министерствъ, которымъ ихъ компетентность вообще опредѣлялась также, какъ и вѣдомство сената, особенно перваго его департамента [7]), чѣмъ, съ одной стороны, ослаблялось правительственное значеніе сената, какъ коллегіи, а съ другой увеличивалась сильно личная власть отдѣльныхъ министровъ, въ руки которыхъ перешли всѣ дѣла управленія [8]). Расширенію ихъ власти не было положено какихъ-либо границъ, такъ какъ она не была опредѣлена никакими наказами или инструкціями [9]) Поэтому всѣ и даже произвольныя рѣшенія министровъ должны были исполняться безпре-

---

[1]) XXVII, №№ 20,509, 20,561, 20,597, 20,874, XXVIII, №№ 21,333, 21,498, 21,783, XXIX, №№ 21,991, 22,144, 22,279, 22,712, XXX, №№ 22,886, 23,488, 23,586, 23,855, 23,990, [2]) См. ниже, [3]) П. С. З., XXVII, № 20,745, [4]) XXIX, № 20,111, № 23,660, [5]) См. Архивъ Государственнаго Совѣта, изд. Калачева, III т., 2 ч., 1065 стр. (Мнѣніе графа С. П. Румянцева по дѣлу крестьянъ помѣщицы Загряжской), [6]) П. С. З., XXVII, №№ 20,372, 20,373, 20,881, [7]) Ср. манифесты объ образованіи сената (1 ст.) и министерствъ (введеніе и 4 ст.) [8]) Memoires Czartoryski, I, 314 р., [9]) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ", 42 стр.

кословно всѣми подчиненными имъ мѣстами [1]). Министры докладывали помимо сената государю о всѣхъ дѣлахъ управленія [2]) и скоро сдѣлались всесильными въ государственномъ управленіи [3]). Они совершенно произвольно распоряжались государственными финансами [4]) и подъ предлогомъ личной отвѣтственности предъ государемъ освободились вполнѣ отъ всякой законной отвѣтственности предъ сенатомъ, который превратился, по выраженію графа А. Р. Воронцова, въ „безучастнаго передатчика министерскихъ отчетовъ государю“ [5]). Наконецъ, самая отвѣтственность министровъ предъ сенатомъ сдѣлалась невозможною вслѣдствіе того, что министры сами не могли дать никакого правила въ поясненіе или дополненіе существующихъ законовъ и поэтому испрашивали Высочайшихъ рѣшеній на всѣ и даже маловажные случаи [6]). По всѣмъ этимъ причинамъ правило о представленіи министрами ежегодныхъ отчетовъ сенату дѣйствовало только на первыхъ порахъ ихъ дѣятельности. Всего въ сенатѣ было разсмотрѣно въ 1802—1803 гг. только два отчета,—министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ [7]). Но и эти отчеты обсуждались людьми, менѣе знакомыми съ административными дѣлами, чѣмъ сами министры [8]), которые и не могли быть поэтому привлечены къ дѣйствительной отвѣтственности за свою дѣятельность. Такъ на дѣлѣ установился порядокъ, на который позже указывалъ государю Карамзинъ. „Министры, основавъ бытіе свое на развалинахъ коллегій, стали, говоритъ онъ, между государемъ и народомъ, заслоняя сенатъ,

---

[1] и [4]) Записки Державина, 456—458 с., [2]) Сперанскій, 43 с., Архивъ кн. Воронцова, XII, 272 с. (Письмо графа Завадовскаго къ С. Р. Воронцову), XV, 158—160 с. (Письмо гр. С. Р. Воронцова къ кн. Чарторыйскому), [3] и [5]) С. Р. Воронцовъ: „О внутреннемъ управленіи Россіи“, Рус. Архивъ, 1881, XIX, 2) 155—162 с., [6]) Сперанскій, 43, [7]) Журналы комитета министровъ, томъ первый, Спб., 1888, приложеніе 1—2 за 1803 г., [8]) „Записка о слѣдствіяхъ учрежденія министерствъ и госуд. совѣта“, дѣла комитета 1826 г., 6 дек., № 72. Этого важнаго документа почему-то нѣтъ въ числѣ бумагъ комитета, напечатанныхъ въ 90 томѣ Сборн. Рус. Ист. Общества.

отнимая его силу и величіе; хотя подвѣдомые ему отчетами, но сказавъ: „я имѣлъ счастье докладывать государю", заграждали уста сенаторамъ и сія мнимая отвѣтственность была пустымъ обрядомъ. Указы, законы, предлагаемые министрами, одобряемые государемъ, сообщались сенату только для обнародованія. Выходило, что Россіей правили министры"[1]). Такой же взглядъ на быстрый упадокъ контролирующей власти сената по отношенію къ министерствамъ высказываетъ неизвѣстный авторъ „Записки о слѣдствіяхъ учрежденія министерствъ и государственнаго совѣта". Вслѣдствіе того, что министры докладывали государю о всѣхъ дѣлахъ управленія сенатъ, говоритъ авторъ этой „Записки", „оставался въ нѣкоторомъ бездѣйствіи власти, поелику онъ докладывалъ посредствомъ одного изъ тѣхъ же министровъ и нѣкоторые изъ нихъ докладывали пустыя дѣла"[2]). Наконецъ, одинъ изъ очевидцевъ реформъ Александра I, Н. Тургеневъ замѣчаетъ, что контроль сената надъ министрами скоро исчезъ совершенно и изъ административныхъ правъ сената осталась у него только публикація законовъ и Высочайшихъ повелѣній[3]). Обширная власть министровъ не ограничивалась и обязательнымъ для каждаго министра внесеніемъ всѣхъ дѣлъ своего вѣдомства *въ комитетъ министровъ*, который возникъ одновременно съ образованіемъ министерствъ.

Когда въ неоффиціальномъ комитетѣ обсуждался вопросъ объ учрежденіи министерствъ, члены комитета предложили въ виду объединенія всѣхъ дѣйствій министровъ и установленія ихъ взаимной отвѣтственности, чтобы доклады министровъ по текущимъ дѣламъ обсуждались прежде представленія ихъ государю предварительно въ комитетѣ, составленномъ изъ

---

[1]) Карамзинъ: „Записка о древней и новой Россіи", 2285 с., [2]) „Записка о слѣдствіяхъ учрежденія министерствъ и госуд. совѣта", ibidem, [3]) Tourgueneff: „La Russie et les russes", II, 293 p.

всѣхъ министровъ. Въ этомъ комитетѣ должны были разсматриваться и всякія новыя мѣры въ управленіи [1]). Эти предположенія членовъ комитета были внесены цѣликомъ въ манифестъ объ образованіи министерствъ, гдѣ сказано, что каждый министръ прежде поднесенія своихъ докладовъ государю долженъ „предлагать ихъ прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися“. Наблюденіе за сохраненіемъ такого порядка въ рѣшеніи всѣхъ дѣлъ внутренняго управленія было возложено на самихъ министровъ: каждый изъ нихъ могъ докладывать государю объ отступленіи отъ этого общаго правила какимъ-либо изъ его товарищей. Манифестъ же опредѣляетъ, что на общее обсужденіе всѣхъ министровъ въ ихъ комитетѣ поступаютъ только спеціально административныя, текущія, „обыкновенныя дѣла“ [2]). Комитетъ министровъ, слѣдовательно, не былъ особымъ отъ министерствъ государственнымъ учрежденіемъ, а только, какъ выражается Сперанскій, „образомъ совокупнаго доклада министровъ въ присутствіи государя“ [3]). На первыхъ порахъ комитетъ министровъ имѣлъ только такое значеніе общаго собранія министровъ для обсужденія текущихъ дѣлъ управленія. Однако, не всѣ эти дѣла проходили черезъ комитетъ министровъ, такъ какъ министры предпочитали дѣлать доклады самому государю и получать согласіе на проэктируемыя ими мѣры помимо комитета [4]). Иногда же случалось, что дѣла предлагались на обсужденіе въ комитетѣ только для проформы, потому что они заранѣе были уже рѣшены въ присутствіи императора [5]). Но ни эта безформенность въ организаціи комитета министровъ, ни неопредѣленность его компетентности и частыя уклоненія министровъ отъ обязанности вносить въ

---

[1]) Протоколы неоффиціальнаго комитета, 81 и 86 стр., [2]) П. С. З., XXVII, № 20,406, XI и XV статьи, [3]) Сперанскій, ibidem, 42 с., [4]) Архивъ князя Воронцова, XII, 272 стр., [5]) Архивъ кн. Воронцова, XV, 158—160 стр.

него дѣла своего вѣдомства не помѣшали тому, что скоро комитетъ министровъ сталъ во главѣ всего государственнаго управленія. Причина этого факта заключалась, главнымъ образомъ, въ довѣріи къ комитету самого государя, который присутствовалъ почти постоянно въ засѣданіяхъ комитета до 1805 г., посѣщалъ ихъ въ 1806 г. и пересталъ бывать въ комитетѣ только въ послѣдніе три года первой эпохи своихъ реформъ (1807—1809 гг.) [1]. Но въ это время комитетъ министровъ дѣйствовалъ уже въ качествѣ самостоятельнаго высшаго правительственнаго учрежденія, надѣленнаго на время двухкратнаго отсутствія государя изъ столицы (въ 1805 и 1806 гг.) особенными полномочіями [2].

Правила о дѣятельности комитета, изданныя въ 1805 г., опредѣляли составъ, вѣдомство комитета министровъ и порядокъ доклада и слушанія въ немъ дѣлъ и представленія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе. Комитетъ получилъ теперь право разсматривать и разрѣшать не только текущія дѣла, но и тѣ, которыя „министры сочтутъ за нужное представить туда для разрѣшенія своихъ сомнѣній“ (5 ст.). Кромѣ того, комитету было предоставлено рѣшать собственною властью и тѣ дѣла, которыя „зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія“ (8 ст. [3]). Права комитета министровъ были расширены еще болѣе въ 1808 году, когда кромѣ обыкновенныхъ дѣлъ ему были поручены еще дѣла высшей полиціи. Въ комитетъ министровъ должны были представляться всѣ свѣдѣнія относительно благосостоянія и безопасности государства; здѣсь же разсматривались всѣ текущія дѣла, требующія Высочайшаго

[1]) Журналы комитета министровъ, I т., стр.: 9 и сл., 34 и сл., 92 и сл., 112 и сл., 131 и сл. Для Александра Павловича комитетъ министровъ замѣнилъ неоффиціальный комитетъ, всѣ члены котораго попали въ комитетъ министровъ, [2]) Правила 1805 и 1808 гг. о дѣятельности комитета министровъ только подтвердили, какъ скоро увидимъ, ту фактическую власть въ управленіи, какую онъ успѣлъ пріобрѣсти съ самого начала образованія министерствъ. [3]) П. С. З., XXVIII, № 21,896.

разрѣшенія (9 ст.). Комитетъ могъ давать „подъ собственною отвѣтственностью всѣхъ его членовъ разрѣшенія и уполномочивать министровъ къ исполненію дѣлъ, нетерпящихъ ни малѣйшаго отлагательства и требующихъ въ обыкновенномъ порядкѣ Высочайшаго разрѣшенія“ (23 ст.)[1]). Правила 1808 г. были подтверждены государемъ по возвращеніи его изъ за границы, за исключеніемъ лишь тѣхъ, которыя сдѣлались излишними въ присутствіи государя[2]). Въ этихъ правилахъ, оставшихся безъ измѣненія до 1811 г., не заключалось точнаго опредѣленія вѣдомства комитета министровъ, куда поэтому вносились, какъ и ранѣе, самыя разнообразныя дѣла государственнаго управленія: законодательныя, высшія административныя, дѣла внѣшней политики и даже многія мелочныя дѣла внутренняго управленія. Въ комитетъ же министровъ поступали разныя прошенія и жалобы, подаваемыя на Высочайшее имя. Такъ рядомъ съ Непремѣннымъ Совѣтомъ, сенатомъ и министерствами стало новое высшее учрежденіе, въ которое входили дѣла всѣхъ этихъ установленій. Въ теченіе всей первой половины царствованія Александра I комитетъ министровъ пріобрѣлъ такое вліяніе на все государственное управленіе, какого во многихъ отношеніяхъ не имѣли ни совѣтъ, ни сенатъ: въ одно и тоже время онъ сталъ законодательнымъ, административнымъ и даже, отчасти, судебнымъ учрежденіемъ. Обозрѣніе компетентности комитета министровъ является поэтому необходимымъ для оцѣнки всего значенія въ администраціи каждаго изъ остальныхъ коллегіальныхъ высшихъ учрежденій[3]), а также и Непремѣннаго Совѣта. Въ этой главѣ мы остановимся только на законодательной дѣятельности комитета министровъ, которую мы сравнимъ съ компетентностью совѣта по законодательнымъ дѣламъ послѣ ея обозрѣнія въ слѣдующихъ главахъ.

---

[1]) XXX, № 23,262, [2]) XXX, № 23,352, [3]) Комитетъ министровъ былъ признанъ коллегіальнымъ учрежденіемъ правилами 1805 г., по которымъ дѣла рѣшались въ комитетѣ большинствомъ голосовъ.

Обращаясь къ *законодательной дѣятельности* комитета министровъ, мы видимъ, что имъ было произведено много существенныхъ измѣненій въ организаціи *центральныхъ учрежденій*. Такъ относительно производства дѣлъ въ сенатѣ было постановлено подтвердить силу указа 8 сент. 1802 г. о томъ, чтобы при выбытіи голосовъ сенаторовъ въ департаментахъ сената дѣла переносились въ общее собраніе сената. Тотъ же указъ былъ дополненъ правиломъ, чтобы сенаторы, неучаствующіе въ рѣшеніи дѣлъ, не могли подавать своихъ мнѣній. Эти послѣднія они должны были при рѣшеніи дѣлъ представлять немедленно и только министру юстиціи дозволено въ случаѣ его несогласія съ общимъ собраніемъ сената представлять свое мнѣніе въ извѣстный срокъ [1]). Дѣла, рѣшенныя въ общемъ собраніи московскихъ департаментовъ сената, не должны были переноситься въ петербургскіе его департаменты [2]). Комитетъ обратилъ вниманіе на дополненіе учрежденія министерствъ 1802 г. Въ одномъ изъ его засѣданій государь поручилъ комитету, чтобы каждый изъ министровъ представилъ въ него записку, въ которую „входило бы все, что для благопоспѣшнѣйшаго теченія дѣлъ по его части сочтено будетъ нужнымъ“ [3]). Опредѣлены случаи, въ какихъ министръ финансовъ долженъ былъ подписывать указы [4]). Для болѣе точнаго опредѣленія административной компетентности министровъ было положено, чтобы министры не принимали жалобъ на дѣла тяжебныя и слѣдственныя, о чемъ объявлять въ коллегіяхъ просителямъ, которые могли подавать жалобы апелляціоннымъ порядкомъ въ сенатъ [5]). Министры по дѣламъ, требующимъ утвержденія государя, дол-

---

[1]) Журналы комитета министровъ, I т., 43—44 стр.; нужно замѣтить, что въ журналахъ комитета министровъ нерѣдко только приводится безъ всякихъ мотивовъ утвержденное или отклоненное въ немъ то или другое положеніе (законъ) или рѣшеніе какого-либо административнаго дѣла. [2]) Ibidem, 23 стр., (П. С. З., XXVII, № 20,546), [3]) Ж. К. М., I, 25 с., [4]) Ibidem, 15 с., [5]) Ibidem 43 стр.

жны были, согласно указу 8 сент. 1802 г., подносить не рескрипты, а доклады за своею подписью[1]). Установленъ былъ размѣръ жалованья чиновникамъ канцеляріи комитета министровъ[2]). Комитетъ постановилъ, чтобы письменные ежегодные отчеты министровъ разсматривались не въ первомъ департаментѣ сената, состоящемъ почти изъ однихъ министровъ, а въ общемъ его собраніи[3]). Комитетъ работалъ также надъ устройствомъ отдѣльныхъ министерствъ и другихъ высшихъ учрежденій, остававшихся пока незакрытыми въ первое время дѣятельности новыхъ министерствъ. Такъ были одобрены въ комитетѣ: проэктъ о временномъ образованіи канцеляріи министерства народнаго просвѣщенія, положеніе для департамента внутреннихъ дѣлъ и штаты департаментовъ: военнаго министерства, юстиціи, финансовъ и коммерціи[4]). Утвержденъ штатъ лѣснаго департамента[5]). Образованы: вторая и третья (медицинская) экспедиція департамента внутренихъ дѣлъ[6]) и экспедиція государственнаго хозяйства[7]). Послѣдняя должна была слѣдовать извѣстному порядку въ своихъ сношеніяхъ съ сенатомъ[8]). Утверждены: записка министра юстиціи о консультаціи оберъ-прокуроровъ[9]), способъ преобразованія адмиралтействъ-коллегіи и штаты монетныхъ департаментовъ[10]). Экспедиція заготовленія гербовой и вексельной бумаги присоединена къ экспедиціи о государственныхъ доходахъ и камеральный столъ, находящійся при экспедиціи государственнаго хозяйства, рѣшено включить въ департаментъ министерства финансовъ[11]). Расширена власть интендантской экспедиціи[12]). Вновь преобразованы мануфактуръ-коллегія и соляная контора[13]). Вѣдомство коммиссаріата

[1—2]) Ibidem, 16 и 18 стр., [3]) Ibidem, 10 с., [4—8]) Ж. М., I т., стр.: 12—13, 24, 36, (П. С. З., XXVII, №№ 20,611, 20,673), 136 (XXIX, № 20,102), 92 (XXVII, № 21,105), 45 (XXVII, № 20,852) и 15 (XXVII, № 20,470), [9—13]) Ibidem; стр.: 14—15, 34 (XXVII, № 20,591), 36 (XXVII, № 20,602), 39 и 43—44 (XXVII, № 20,852).

увеличено включеніемъ въ него екатерининской казенной фабрики [1]). Коммерцъ-коллегія преобразована въ департаментъ коммерческихъ дѣлъ [2]). Прибавлено извѣстное число чиновниковъ и служителей въ пятую экспедицію государственнаго казначейства для освидѣтельствованія прежнихъ счетовъ [3]). Третья и пятая экспедиціи министерства финансовъ соединены въ одну экспедицію для государственныхъ счетовъ [4]). Одобренъ докладъ о новыхъ правилахъ для дѣятельности провіантской коммиссіи [5]). Военной коллегіи дозволено ревизовать разные счета военнаго департамента [6]) и для обревизованія долговъ адмиралтействъ—коллегіи учреждена особая коммиссія, состоящая изъ трехъ членовъ [7]).

Относительно образованія *мѣстныхъ учрежденій* комитетъ министровъ предпринялъ слѣдующія мѣры. Прежде всего, былъ установленъ порядокъ сношеній губернаторовъ съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ [8]). Вице-губернаторъ въ случаѣ отсутствія губернатора изъ губернскаго города, если встрѣчалъ возраженіе по какому-либо дѣлу со стороны совѣтника губернскаго правленія, долженъ былъ отослать дѣло къ губернатору [9]). Комитетъ обозначилъ точно дѣла, по которымъ казенныя палаты должны были сноситься съ министромъ финансовъ и государственнымъ казначействомъ [10]). Сдѣланы распоряженія для пресѣченія недоразумѣній между гражданскимъ и военнымъ начальствомъ въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ и крѣпостяхъ [11]). Губернскіе роты и комитеты рѣшено оставить въ вѣдѣніи одного министра внутреннихъ дѣлъ. Опредѣлены сроки отпуска магистратскимъ чиновникамъ отъ отправленія должности [12]). Комитетъ принималъ участіе въ преобразованіи губернскихъ учрежденій. Такъ имъ утверж-

---

[1—7]) Ibidem, стр.: 92 (XXVIII, № 21,116), 113—114, 256, 281, 392 и 401, [8—11]) Ibidem, стр.: 10, 408, 35 и 49, [12]) Ж. К. М., I, стр.: 355 (П. С. З., XXX, № 24,034), 47 (XXVII, № 20,908).

денъ штатъ петербургскаго казначейства, установлены правила градоначальства въ г.г. Одессѣ и Таганрогѣ [1]) и ¹/₅ часть городскихъ доходовъ Одессы рѣшено употребить на постройку городскихъ строеній [2]). Сокращены комитетомъ штаты астраханской и кавказской губерній [3]). Г. Херсонъ сдѣланъ губернскимъ городомъ [4]). Изъ пошлинъ, собираемыхъ въ г. Таганрогѣ, позволено ¹/₁₀ часть отдѣлить на постройку общеполезныхъ зданій [5]). Въ Астрахани образована особая экспедиція для управленія соляными промыслами [6]). Въ Иркутскѣ и Өеодосіи учреждены строительныя экспедиціи [7]). Въ уѣздные земскіе суды оренбургской губерніи прибавлено нѣсколько засѣдателей [8]). Комитетъ утверждаетъ инструкціи военнымъ начальникамъ разныхъ губерній: николаевской [9]), оренбургской [10]), иркутскому генералъ-губернатору и военному губернатору Өеодосіи [11]). Разныя части казачьихъ войскъ получаютъ особое устройство: Чугуевскіе, Донскіе, Бугскіе, Уральскіе и Черноморскіе казаки [12]). Особенно было выработано комитетомъ положеніе о производствѣ и содержаніи офицеровъ Донскаго войска [13]). Преобразованы нѣкоторыя части управленія Грузіей [14]) и разсмотрѣнъ докладъ фидляндскаго военнаго губернатора о необходимыхъ измѣненіяхъ въ управленіи Фидляндіей [15]). Измѣненъ образъ дѣятельности коммиссіи, учрежденной для разбора споровъ о земляхъ въ Крыму [16]). Въ пограничныхъ мѣстечкахъ Радзивиловѣ и Волочискѣ учреждена полиція на счетъ таможенныхъ доходовъ [17]) и образовано волостное правленіе въ имѣніи помѣщика Петрово-Соловово [18]).

[1—4]) 117 (XXIX, № 22,007) 37, 42 (XXVII, № 20,755), 44 (XXVII, № 20,819), 18 и 42, [5—11]) Ibidem, стр.: 127, 136 (XXIX, № 22,103), 261—262, 308—309 (XXX, № 23,803), 319 (XXX, № 23,802), 36 (XXVII, №№ 20,610, 20,613), 48 (XXVII, № 20,938), 42 (XXVII, № 20,771), 96 (XXVIII, № 21,172), [12—18]) Ibidem, стр.: 43 (XXVII, № 20,811), 41 (XXVII, № 20,754), 93 (XXVIII, №№ 21,132, 21,133), 146, 355 (XXX, № 23,968), 13 (XXVII, № 20,436), 106, 380—381, 201 (XXX, № 23,325), 350 и 98. Въ комитетѣ разсматривался еще

Комитетъ министровъ вырабатываетъ общія правила *о государственной службѣ*, какъ независимо отъ вѣдомствъ, гдѣ служатъ чиновники, такъ и по отдѣльнымъ родамъ службы. На первомъ планѣ стоитъ здѣсь проэктъ знаменитаго указа 1809 г. о чинахъ придворныхъ и гражданскихъ, при обсужденіи котораго разсматривались и представленія министровъ о должностяхъ, по которымъ должны были размѣститься камергеры и камеръ-юнкеры [1]). Затѣмъ въ комитетѣ министровъ были установлены правила о наградахъ чиновниковъ по всѣмъ министерствамъ [2]). Положено крестьянъ за особыя заслуги награждать серебрянными медалями, а купцовъ-золотыми [3]). Опредѣлены: права иностранцевъ-купцовъ на русской государственной службѣ [4]), порядокъ увольненія отъ службы унтеръ-офецеровъ изъ дворянъ и другихъ состояній [5]), основанія производства въ чины горныхъ чиновниковъ [6]) и правила объ экзаменахъ и баллотираціи чиновниковъ, служащихъ во флотѣ [7]). Сравнены оклады чиновниковъ олонецкой губерніи съ окладами—петербургской [8]). Прибавлено жалованье магазиннымъ вахтерамъ въ Кронштадтскомъ портѣ [9]). Причтена къ штату провіантской коммиссіи извѣстная сумма денегъ на жалованье чиновникамъ и канцелярскіе расходы [10]). Изданъ указъ объ опредѣленіи чиновниковъ новгородской, кавказской, астраханской и сибирской губерній не по классамъ, а по способностямъ [11]). Найдены средства для привлеченія въ Грузію канцелярскихъ служителей [12]). Въ виду развитія лѣсоводства увеличено число чиновниковъ по лѣсному вѣдомству [13]). Вдовамъ и семьямъ статскихъ чиновни-

---

цѣлый проэктъ о преобразованіи мѣстнаго управленія, куда входили: жалобы на губернскія начальства, учрежденіе волостныхъ правленій, мірскіе сборы, земская стража, сельскіе магазины, дороги и пр. (Ibidem, 250—253 с.).

[1]—[6]) Ibidem, стр.: 271 (XXX, № 23,559), 106—107, 387, 348, (XXX, № 23,976), 23 (XXVII, № 20,542), и 49 (XXVII, № 21,003), [7]—[11]) Ж. К. М., I, стр.: 102 (XXVIII, № 21,468), 92,224, 308 и 99 (XXVIII, № 21,273, [13]) См. ниже.

ковъ въ морскомъ министерствѣ положено давать такія же пенсіи, какъ и вдовамъ гражданскихъ чиновниковъ [1]). Разсмотрѣнъ докладъ министра финансовъ о пенсіяхъ вдовамъ чиновниковъ лѣснаго департамента [2]) и — чиновниковъ, служившихъ въ банковомъ заводоначальствѣ [3]), и одобрено положеніе о собраніи капитала на пенсіи вдовамъ и сиротамъ пасторовъ въ Саратовской губерніи [4]).

По вопросу о правахъ отдѣльныхъ *сословій* комитетъ министровъ далъ нѣсколько общихъ положеній, которыя относились къ опредѣленію правъ дворянскаго сословія и особенно крестьянъ. При обсужденіи положенія о чиншевой шляхтѣ комитетъ высказалъ мнѣніе, что въ качествѣ дворянъ она должна судиться военнымъ судомъ [5]). Дворяне, бывшіе подъ судомъ и имъ неоправданные, теряли право избранія въ должности [6]). Позволено избирать дворянъ въ нижніе земскіе суды безъ имущественнаго ценза [7]). Возведено въ дворянство нѣсколько мурзъ и чиновниковъ. Комитетъ разсматривалъ вопросъ о признаніи правъ за малороссійскимъ дворянствомъ [8]). Сумма, собранная съ лифляндскаго дворянства на жалованье неимущимъ чиновникамъ милиціи, обращена въ пользу кассы этого дворянства [9]). Въ комитетѣ разсуждали о способахъ къ отвращенію безпорядковъ при дворянскихъ выборахъ въ польскихъ губерніяхъ [10]). Опредѣлено аптекарскихъ учениковъ, удостоенныхъ по экзамену повышенія, исключать изъ прежняго ихъ состоянія [11]). Однодворкѣ Шехавцевой разрѣшено отпустить вѣчно на волю свою крестьянку съ двумя сыновьями [12]). Комитетъ принималъ участіе въ опредѣленіи условій, при которыхъ крѣпостные крестьяне могли увольняться въ свободные хлѣбопашцы: въ комитетѣ было рѣшено не взыскивать единовременно пошлинныхъ денегъ при совершеніи условій между помѣщи-

[1]—[4]) Ibidem, стр.: 52 (XXVII, № 21,087), 48 (XXVII, № 20,962) и 138, XXIX, № 22,313. [5]—[9]) Ibidem, стр.: 222, 404, 254, 435 (приложеніе), 379 и 410, [10]—[12]) Ibidem, стр.: 277, 336 (XXX, № 23,941), 285.

ками и крестьянами [1]). Чрезъ комитетъ же прошло нѣсколько указовъ о такого рода увольненіяхъ разными помѣщиками своихъ крестьянъ [2]). Позволено фабриканту Пантелѣеву выпустить купленныхъ имъ фабричныхъ людей въ состояніе вольныхъ ремесленниковъ [3]) Жителямъ г. Старицы оставлена земля, которою они владѣли по сенатскому указу [3]), а жителямъ г. Онеги возвращена земля, отобранная у нихъ въ казну [4]) Комитетъ высказался противъ проэкта министра внутреннихъ дѣлъ о томъ, чтобы помѣщичьимъ крестьянамъ было разрѣшено покупать земли не на имя помѣщиковъ, а на свои имена, и владѣть и распоряжаться ими, какъ своею собственностью: отсюда произойдутъ, по мнѣнію комитета, великія неудовольствія и тяжбы между помѣщиками и крестьянами [5]). Одобренъ указъ о мѣрахъ къ тому, чтобы поселяне, обыватели и помѣщики не отлучались безъ вѣдома начальства за границу [6]) Утверждено положеніе о крестьянахъ тираспольскаго уѣзда [7]). Крестьянамъ тверской губерніи предоставлено пользоваться землями, имъ принадлежащими [8]). Разсматривался вопросъ объ основаніяхъ, на какихъ должно быть образовано поселеніе въ Сибири [9]). Постановлены правила о крестьянахъ, приписанныхъ къ фабрикамъ и употребляемыхъ владѣльцами на другія дѣла [10]). Экономическіе крестьяне села Исадъ причислены къ ивановской волости [11]). Изданъ указъ объ освобожденіи отъ удержанія или продажи имѣнія, принадлежащаго семействамъ крестьянъ, изобличенныхъ въ дѣланіи фальшивыхъ ассигнацій [12]). Утверждены правила объ устройствѣ быта охтянъ и поселянъ вѣдомства черноморской морской конторы [13]). Казеннымъ крестьянамъ отведены въ надѣлъ лѣсные участки извѣстныхъ размѣровъ [14]). Казеннымъ же крестьянамъ полтавской губерніи велѣно от-

[1-2]) Ibidem, 98—99 и 104, [3-7]) Ж. К. М. I, стр.: 120, 124 (XXVIII, № 21,964), 178 (XXX, № 24,306), 305 и 314, [8-11]) Ibidem, стр.: 102 (XXVIII, № 21,158), 124, 13[7], 44 и 49, [13-14]) Ibidem, с.: 51, 46—47 (XXVII, № 20,909).

дать въ безоброчное владѣніе землю, которою они пользовались по откупу [1]). Казеннымъ крестьянамъ смоленской губерніи дозволено переселиться въ новороссійскую [2]), разсрочены на разные годы оброчныя деньги казенныхъ крестьянъ воронежской губерніи [3]), крестьяне деревень Поповой Лежань и Коровяковки надѣлены землями изъ монастырскихъ земель, принадлежащихъ Софроніевской пустыни [4]). Наконецъ, комитетъ сдѣлалъ извѣстныя измѣненія въ положеніи о дѣтяхъ пахотныхъ солдатъ [5]).

Въ области *государственнаго хозяйства* комитету министровъ принадлежало право высшаго контроля за состояніемъ финансовъ. Поэтому въ комитетъ вносились для разсмотрѣнія ежегодные отчеты министровъ прежде представленія ихъ въ сенатъ [6]) и роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ [7]). Комитетъ одобряетъ предложеніе министра внутреннихъ дѣлъ о разсмотрѣніи „настоящихъ штатовъ и денежнаго употребленія“ по всѣмъ частямъ государственнаго управленія [8]).

Комитетъ предпринимаетъ цѣлый рядъ мѣръ для развитія кредита внутри и внѣ государства. Съ этою цѣлью комитетъ разсматриваетъ балансы ассигнаціоннаго и заемнаго банковъ. Послѣднему изъ этихъ банковъ разрѣшено прибавить извѣстную сумму на закладываемыя въ немъ имѣнія по сравненію съ цѣною ломбардовъ. Утвержденъ размѣръ % по двадцатипятилѣтнему банку [9]). Облигаціи голландскаго займа велѣно оставить въ Голландіи [10]). Дозволено курляндскому рыцарству выпустить земскихъ облигацій на 300 тысячъ талеровъ [11]) Рѣшено дать пособіе въ полмилліона кредитному банку въ Лифляндіи и Эстляндіи [12]). Обращенъ въ ссуду купцамъ ¼% сборъ съ купеческихъ капиталовъ [13]).

[1—5]) Ibidem, стр.: 51—52, 113, 15, 422 и 397, [6—8]) Ibidem, стр.: 36 39, 19 (за 1803), 51 (за 1804), 104 (за 1805), 121 (за 1806 г.), 272, [9—13]) Ж. К. М. I, стр : 45, 103 (XXVIII, № 21,512) и 106, 104, 292, 10 (XXVII, № 20,463), 272 (XXX, № 23,535 12, 15—16, 50 и 51.

фабрикантамъ назначенъ ссудный капиталъ въ два милліона. Образованы эсконтныя конторы въ разныхъ болѣе крупныхъ по населенію городахъ [1]). Для возстановленія казеннаго кредита опредѣлено немедленно расплачиваться съ подрядчиками [2]). Дозволено банковымъ заемщикамъ внѣ государства дѣлать займы посредствомъ повѣренныхъ [3]). Рѣшено выдавать подъ надежное поручительство деньги изъ приказа общественнаго призрѣнія [4]). Назначена извѣстная сумма на платежъ утвержденныхъ претензій по старымъ внутреннимъ и внѣшнимъ долгамъ [5]). Комитетъ принялъ рѣшеніе ввести въ Россіи систему постепеннаго погашенія всѣхъ государственныхъ долговъ [6]). Самыя разнообразныя отрасли государственнаго хозяйства вызывали также законодательную дѣятельность комитета министровъ. Особенное вниманіе комитета привлекло состояніе лѣсоводства въ имперіи. Комитетъ утверждаетъ общій уставъ о лѣсахъ [7]) и положеніе о вѣзжихъ лѣсахъ въ селеніяхъ [8]). Лѣсные чиновники подчиняются губернатору [9]). Дана инструкція коммиссіямъ, посылаемымъ для отдѣленія крестьянскихъ лѣсовъ отъ казенныхъ вообще и особенно въ петербургской, казанской и оренбургской губерніи [10]). Лѣснымъ чиновникамъ опредѣлены фуражныя деньги на цѣлый годъ [11]). Принятъ по лѣсоводству цѣлый рядъ другихъ мѣръ (увеличеніе числа чиновниковъ, усиленіе мѣстной стражи и др. въ разныхъ губерніяхъ: въ тульской, калужской, остзейскихъ губерніяхъ, могилевской, вятской, полтавской, нижегородской и др. [12]). Въ комитетѣ далѣе образованы новые штаты казенныхъ винокуренныхъ заводовъ и приняты нѣкоторыя другія мѣры относительно винокуренія [13]). Преобразовано управленіе соляною частью

---

[1]) Ibidem, стр.: 325 и 118 (XXIX, №№ 22,042, 22,297, 22,334) [2]—[6]) Ibidem, стр.: 15 (XXVII, № 20,475) 42, 101, 96 и 253, [7]—[12]) Ibidem, стр.: 18, 45, 40, 45—46 (XXVII, № 20,898), 47, 23, 40, 50—53, 93, 95, 99, 103, 112, 116—117, 125, 128, [13]) Стр.: 403, (XXX, № 24,054), 164 (XXX, № 23,287) и 285.

въ государствѣ [1]). Утвержденъ докладъ министра финансовъ о покупкѣ въ казну у помѣщиковъ крестьянъ для употребленія ихъ на дѣланіе сукна [2]). Ограничены требованія заводскихъ начальниковъ объ отпускѣ суммъ на строеніе заводовъ [3]). Положено выкупить закладныя имѣнія въ Малороссіи и отдать ихъ съ публичнаго торга въ арендное содержаніе [4]). Рѣшено купить въ казну у помѣщика Сераковскаго мѣстечко Сенно, которое превращено въ уѣздный городъ съ присутственными мѣстами [5]); утвержденъ докладъ о казенныхъ строеніяхъ въ г. Пензѣ [6]) и позволено снабжать польскія губерніи казеннымъ желѣзомъ и мѣдью [7]).

Комитетъ министровъ устанавливаетъ разнаго рода повинности, опредѣляетъ размѣръ пошлинъ и предоставляетъ тѣ или другія льготы по освобожденію отъ уплаты податей и отправленію повинностей цѣлымъ сословіямъ или отдѣльнымъ лицамъ. Такъ было дозволено эстляндскому дворянству платить за рекрутъ деньги по примѣру пограничныхъ губерній [8]). За построеніе морскихъ купеческихъ судовъ опредѣлено взимать футовыя пошлины [9]). Установлены многія другія пошлины: таможенныя, въ пользу городовъ, за строеніе коммерскихъ судовъ изъ казенныхъ лѣсовъ и пр. [10]). Положено взимать съ крѣпостныхъ людей, отдаваемыхъ въ работу за долги ихъ помѣщиковъ, деньги наровнѣ съ оброкомъ казенныхъ крестьянъ [11]). Комитетъ занимался вопросомъ объ уравненіи земскихъ и городскихъ повинностей въ столицахъ и другихъ городахъ [12]). Для помѣщенія войскъ въ городахъ рѣшено построить особые дома [13]). Утверждено положеніе о томъ, что обыватели должны давать проводниковъ для сопровожденія полковыхъ ремонтныхъ лошадей [14]). Поз-

---

[1]) Ibidem, стр.: 36, 47, 48, 97 и др., [2]—[7]) Ibidem, стр.: 314, 416, 114, 23—24, 98—99 и 101 (XXVIII, № 21,425), [8]—[14]) Ж. К. М., I, стр.: 11, 18, 106, 127, 125, 133 (XXIX, № 21,996), 49 (XXVII, № 21,012), 252, 43 (XXVII, № 20,806), 202, 317, 51 и 278.

волено продавать за казенныя взысканія дома, оцѣненные не свыше 500 р. [1]). Исправленіе земскихъ повинностей въ Крыму возложено на всѣхъ его жителей безъ всякаго платежа отъ казны за татаръ, обращенныхъ на службу [2]). Отапливать остроги должны были тѣ города, гдѣ они построены [3]). Учреждены сборы съ вновь построенныхъ мостовъ въ г. Ригѣ [4]). Содержатели откупа въ С.-Петербургѣ освобождены отъ платежа откупной суммы за ноябрь и декабрь 1803 г. [5]). Жители мѣстностей между рѣками Бугомъ и Днѣпромъ, Каменнобродскаго селенія и Финляндіи освобождены отъ рекрутской повинности [6]). Съ купцовъ положено не взыскивать денегъ за рекрутъ [7]). Недоимки въ рекрутахъ могли быть очищаемы квитанціями, выданными за ратниковъ [8]). Крымскіе татары [9]) и евреи польскихъ и бѣлорусскихъ губерній освобождены отъ уплаты податей [10]). Дана двухгодичная льгота французскимъ дезертирамъ для взысканія съ нихъ податей [11]). Демидовъ освобожденъ на два года же отъ платежа десятины по случаю убытковъ отъ пожара на его фабрикѣ [12]).

Однимъ изъ важныхъ предметовъ законодательной дѣятельности комитета министровъ является организація *арміи* и особенно *флота*. Такъ въ засѣданіяхъ комитета были выработаны общія правила о наборѣ рекрутъ во всей имперіи и нѣкоторыхъ отдѣльныхъ ея частяхъ [13]). Утвержденъ проэктъ о пріемѣ отдаваемыхъ помѣщиками безъ зачета рекрутъ [14]). Положено отдавать въ полки изъ татаръ ясырей (крымскихъ татаръ [15]). Всѣхъ горныхъ поселянъ и обывателей, отправляющихся безъ вѣдома начальства за границу, опредѣлено отдавать въ солдаты [16]). Назначена сумма складочныхъ рекрутскихъ денегъ (500 р. [17]). Комитетъ занимался вопросомъ о томъ, чтобы

---

[1]—[8]) Ibidem, стр.: 278 (XXX, № 23,626), 321 (XXX, № 23,778), 408, 334, 52, 35, 410—411, 246, 155 и 250 (XXX, № 23,536), [9]—[12]) Ibidem, 254, 413, 169 и 45, [13]—[17]) Ibidem, стр.: 325—321, (XXX, № 23,849) 330 (XXX, № 23,839), 285—286 (№ 23,657), 321 (XXX, № 23,778), 341 (XXX, № 23,806) и 347 (XXX, № 23,926).

крестьяне, поселившіеся на помѣщичьихъ земляхъ, и бобыли сдавались въ рекруты не ихъ помѣщиками, а по приговору міра [1]). Установлена цѣна зачетныхъ рекрутскихъ квитанцій (500 р.) [2]). Жены ратниковъ, поступившихъ на екатерининскую фабрику, сравнены въ правахъ съ солдатскими женами [3]). Въ флотѣ учреждено нѣсколько новыхъ должностей (контръ-адмирала и др.), положеніе объ экзаменахъ и о порядкѣ баллотировки чиновъ во флотѣ [4]). Расширены права адмиралтействъ-коллегіи и назначены особыя средства для ея распоряженій по случаю экстренныхъ приготовленій флота къ компаніи [5]). Морскіе баталіоны преобразованы въ полки и укрѣпленъ свеаборгскій портъ [6]). Поощряется частная инщіатива въ постройкѣ морскихъ судовъ [7]). Выданъ двойной окладъ жалованья нижнимъ чинамъ морской роты въ Охотскомъ морѣ [8]). Рѣшено образовать нѣсколько коммиссій для разбора дѣлъ о корабляхъ, допускаемыхъ въ наши порты во время текущей войны (въ 1809 г.) съ Англіей и Швеціей [9]). Сдѣланы нѣкоторыя необходимыя измѣненія въ правилахъ для нейтральнаго плаванія судовъ [10]). Одобрены инструкціи чиновникамъ, отправляющимся въ экспедицію вокругъ свѣта и японскую миссію [11]) и принятъ цѣлый рядъ разнообразныхъ мѣръ относительно содержанія всей арміи [12]) и устройства военныхъ госпиталей [13]).

Комитетъ министровъ прилагалъ много стараній къ тому, чтобы улучшить разныя отрасли *промышленности* и развить *торговлю* внутри государства и внѣ его. Такъ были сдѣланы разныя преобразованія по горнымъ промысламъ. Утверждены договорныя статьи съ помѣщиками и рудопромышленниками и положеніе о заводахъ для выдѣлки метал-

---

[1—3]) Ibidem, стр.: 373 (XXX, № 23,927), 398 и 188, [4—8]) Ж. К. М., I, стр.: 11, 34, 102 (XXVIII, № 21,468), 39—41 50, 44, 41, (XXVII, № 20,721), 186, 138, 287 (XXX, № 23,632), 282 (XXX, № 23,661) [9—13]) Ibidem, стр.: 292, 356—357 (XXX, № 23,886), 40, 219—220 (XXX, № 23,387), 321—322 (XXX, № 23,767), 362 (№ 23,895) и 249.

лическихъ издѣлій [1]). Установлена прибавочная съ чугуноплавильныхъ частныхъ заводовъ подать, которую велѣно отдавать для приращенія изъ % въ пользу заводовъ [2]). Вотяки, живущіе около горныхъ заводовъ, включены въ число непремѣнныхъ на нихъ работниковъ [3]). Для увеличенія же ихъ количества позволено отдѣлить извѣстное число людей отъ рекрутъ въ вятской и пермской губерніяхъ [4]). Рудопромышленникамъ прибавлена плата за добываемую ими мѣдную монету [5]). Поддерживая казенные горные заводы, комитетъ поощряетъ частныхъ лицъ въ занятіяхъ горнозаводской промышленностью [6]). Въ виду ихъ облегченія отмѣнено взиманіе денегъ за пробу рудъ, представляемыхъ заводчиками или рудопромышленниками въ горное правленіе по его требованію [7]). Въ комитетѣ принимаются мѣры къ развитію соляныхъ промысловъ. Съ этою цѣлью издается новое положеніе объ управленіи крымскими соляными озерами [8]) и опредѣлено внутреннія изъ нихъ отдавать на откупъ городскимъ обществамъ [9]). Генералъ-поручику Львову дано право на выемку 5000 пудовъ соли изъ крымскихъ соляныхъ озеръ [10]). Упорядочены ломка соли въ тѣхъ же крымскихъ озерахъ [11]) и устройство эльтонскаго солянаго промысла [12]). Дедюхинскія соляныя варницы отданы въ частное арендное содержаніе и положено образовать запасы соли въ разныхъ частяхъ государства [13]). Для производства сукна на фабрикахъ рѣшено покупать у помѣщиковъ ихъ крестьянъ [14]). Купцы и лица недворянскаго званія могли воспользоваться ссудой изъ казны для заведенія суконныхъ фабрикъ [15]). Для поддержанія же частныхъ суконныхъ фабрикъ положено сдѣлать извѣстную надбавку цѣны на поставляемыя съ нихъ въ казну сукна [16]). Отпущено два милліона рублей для усиленной выдѣлки солдатскихъ

[1—7]) Ibidem, стр: 48—49, 13, 106, 103, 98, 112, 114 и 416, [8—14]) Ibidem, стр.: 101 (XXVIII, №№ 21,267, 21,387) 200, 36, 182, 134 (XXIX, № 29,058), 113, 51 и 256, [15—16]) Ж. К. М., I, Ibidem, стр.: 279—280, 389 (XXX, № 23,975),

суконъ [1]). Изданы положеніе и штаты рыбнаго и тюленьяго промысла въ Астрахани [2]). Казенная купавинская шелковая фабрика отдана князю Юсупову въ потомственное владѣніе [3]). Утвержденъ докладъ объ удовлетвореніи крестьянъ новгородской губерніи, промышляющихъ по малоземелью построеніемъ барокъ [4]). Установлены число пильныхъ мельницъ въ олонецкой губерніи и основанія ихъ устройства [5]). Дана ссуда купцу Санбурову на поддержаніе его парусной фабрики [6]), Комитетъ заботится даже о томъ, чтобы развести въ Россіи овецъ испанской породы, для чего спеціально образовано особое заведеніе около Одессы [7]). Комитетъ запрещаетъ ввозить цесарскую монету и опредѣляетъ срокъ обращенія для ввезеннаго уже въ страну ея количества [8]). Но прусская серебрянная монета, появившаяся на литовской границѣ, „апробована“ комитетомъ [9]). Позволено каждому приносить золото и серебро на монетный дворъ для обмѣна на монету [10]). Кронштадтская биржа передана адмиралтействъ-коллегіи [11]). Разрѣшено отдавать подъ залогъ эсконтной конторы товары, находящіеся въ Кронштадтѣ [12]). Американской компаніи дозволено пользоваться ссудой изъ учетныхъ по векселямъ и товарамъ конторъ [13]). Въ Одессѣ и Таганрогѣ образованы промѣнныя банковыя конторы [14]), а въ Ѳеодосіи русскіе купцы получили право учредить торговый домъ. При одесскомъ портѣ и въ Ѳеодосіи заведены складочные магазины товаровъ и изданы правила о транзитѣ изъ Одессы [15]). Утверждены правила о пропускѣ за границу лѣса съ навигаціи 1805 г. [16]) и позволено пропускать лѣса изъ Швеціи чрезъ С.-Петербургскій портъ [17]). Комитетъ разрѣшаетъ затрудненія, которыя встрѣтились при сплавкѣ лѣса промыш-

[1]—[5]) Ibidem, стр.: 311, 45, 52 (XXVII, № 21,076), 53 и 97, [6]—[13]) Ibidem, стр.: 101, 117, 50 (XXVII, № 21,026), 96—97 (XXVIII, № 21,?00), 52 (XXVII, № 21,099), 50 и 96—97, [14]—[17]) Ibidem, стр.: 96, 133 (XXIX, № 22,042) 137, 97 (XXVIII, №№ 21,196, 21,197 и XXIX, № 22,084) и 102 (П. С. З., XXVIII, № 21,455).

лепниками [1]). Запрещена торговля съ Англіей разными товарами [2]). Дозволена вольная торговля солью и вывозъ за границу пшеницы съ уплатой извѣстной пошлины [3]). Для облегченія заграничной торговли отмѣнено троекратное свидѣтельство товаровъ [4]). Освобождены отъ осмотра иностранныхъ товаровъ тѣ губерніи, гдѣ существуютъ особые тарифы [5]). Комитетъ призналъ необходимымъ уничтожить таможни въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ (въ Севастополѣ, Паргаловѣ и Стрѣльнѣ [6]), между тѣмъ какъ въ другихъ онѣ были образованы вновь (въ бухтарминской крѣпости, Грузіи и на литовской границѣ [7]), или же расширены права уже существующихъ таможенъ (семипалатинской, петропавловской, одесской [8]). Облегчена торговля покрывалами и ромомъ, привозимыми къ черноморскимъ портамъ [9]). Ограничено право менонитовъ провозить безпошлинно черезъ границу товары извѣстной суммой ихъ цѣнности [10]) и сдѣланы нѣкоторыя перемѣны въ законѣ о конфискаціи заповѣдныхъ товаровъ [11]).

Въ кругъ дѣятельности комитета министровъ входили вопросы *народнаго образованія* и нѣкоторыя *духовныя дѣла*. Комитетъ заботится объ усиленіи средствъ на содержаніе уже существующихъ учрежденій по народному образованію и развитію новыхъ. Такъ были назначены имъ имѣнія—гаки для содержанія дерптскаго университета [12]); по представленію комитета отпущены деньги на содержаніе студентовъ духовныхъ училищъ, присылаемыхъ въ медико-хирургическую академію [13]). Въ комитетѣ было принято предложеніе члена разныхъ ученыхъ обществъ, Лернета о покупкѣ имѣнія на его деньги для вѣчнаго воспитанія четырехъ учениковъ въ волынской

---

[1]—[2]) Ibidem, стр.: 168 и 154, [3]—[8]) Ibidem, стр.: 260, 14 (XXVII № 20,469), 276 (XXX, № 23,631), 304, 96 (XXVIII, № 21,171), 43 (XXVII, № 20,782), 41 (№ 20,739), 50, 133, 44 (№ 20,821) и 50, [9]—[11]) Ж. К. М., I, стр.: 41 (XXVII, № 20,960), 100 (XXVIII, № 21,328), 119 (XXVIII, № 21,956) и 40 [12]—[13]) Ibidem, стр.: 42, 118 (XXVIII, № 21,978) и 175.

гимназіи [1]). Утверждены были также: примѣрные штаты училищъ, проэктъ графа Платера объ обученіи русскихъ въ нѣмецкой лѣсной школѣ [2]) и уставы и штаты училища корабельной архитектуры [3]) и горнаго [4]). Образовано въ Царскомъ Селѣ лѣсное училище [5]). Возстановлена цензура книгъ въ г. Ригѣ на основаніяхъ, на какихъ она была до 1796 года [6]) и рѣшено пропускать изъ за границы книги, принадлежащія пассажирамъ со взиманіемъ пошлинъ [7]). Утвержденъ докладъ о духовно-католическихъ гимназіяхъ и рѣшено избирать изъ среды уніатовъ членовъ въ комитетъ для управленія училищными дѣлами губерній [8]) и католическую коллегію [9]). Барону Огеру дозволено окрестить новорожденнаго сына въ вѣру реформатскаго исповѣданія [10]). Въ комитетѣ было высказано мнѣніе о дарованіи особенныхъ правъ московскимъ старообрядцамъ и обезпеченіи содержанія священникамъ у иностранныхъ колонистовъ въ новороссійскомъ краѣ [11]). Въ комитетѣ же разсматривался вопросъ объ учрежденіи въ Крыму магометанскаго духовнаго правленія [12]).

Въ комитетѣ министровъ принимались мѣры относительно развитія *земледѣлія* въ странѣ, обезпеченія *народнаго продовольствія* и охраненія народнаго *здоровья*. Въ виду интересовъ земледѣльской культуры комитетъ поощряетъ колонизацію въ южныхъ губерніяхъ. Поэтому были пожалованы колонистамъ изъ Шотландіи земли въ кавказской губерніи и нѣкоторыя привиллегіи [13]) и утверждены правила для водворенія колонистовъ въ новороссійской губерніи [14]). Соляные возчики надѣлены землею [15]). Крестьянъ, поселившихся въ астраханской губерніи, рѣшено оставить на мѣстахъ, записавши ихъ только въ число мѣщанъ [16]). Приняты мѣры

[1]—[4]) Ibidem, стр.:254, (XXX, № 23,522), 16, 39, (XXVII, № 20,666), 37—38 (XXVII, № 20,651) и 93 (XXVIII, №№ 21,132 и 21,133), [5]—[12]) Ibidem, стр.: 42, (XXVII, № 20,766) 22 (XXVII, № 20,537), 208, 45, 101 (XXVIII, № 21,393), 18, 258, 265, 346—347 (XXX, № 23,807) и 317, [13]—[16]) Ibidem, стр.: 22 (XXVII, № 20,522), 333, 40 и 102 (XXVII, № 20,717).

для улучшенія скотоводства на земляхъ между Бугомъ и Днѣстромъ [1]). Московскіе ямщики уравнены въ владѣніи землями [2]). Разрѣшенъ вопросъ о способѣ разсмотрѣнія споровъ о владѣніи землями въ Крыму, которые были поручены разбирать особой коммиссіи [3]). Образована межевая коммиссія въ оренбургской губерніи [4]). Облегчены способы продовольствія жителей г. Архангельска, виленской губерніи и приморскихъ селеній архангельской губерніи [5]). Комитетъ обращаетъ вниманіе на улучшеніе хозяйственнаго состоянія киргизовъ, которымъ запрещено продавать собственныхъ дѣтей хивинцамъ [6]), и уменьшеніе цѣнъ на соль и хлѣбные продукты [7]). Дано пособіе жителямъ Каменнобродскаго селенія, разореннымъ закубанскими хищниками [8]). Запрещено провозить товары по зачумленной границѣ [9]). Утверждено положеніе объ устройствѣ карантиновъ на Черномъ и Азовскомъ морѣ [10]). Ассигнованы сумма на постройку Тинакскаго карантина и жалованье чиновникамъ въ немъ [11]). Рѣшено устроить въ саратовской губерніи нѣсколько больницъ для бурлаковъ на деньги, пожертвованныя Злобинымъ, и утвержденъ докладъ объ отпускѣ денегъ на устройство и содержаніе больницъ при крымскихъ соляныхъ озерахъ [12]).

Наконецъ, въ комитетѣ министровъ было выработано нѣсколько новыхъ положеній объ организаціи *путей сообщенія* въ имперіи. Такъ подорожный сборъ по всему государству отданъ въ распоряженіе Дорожной Экспедиціи [13]). Изданы особыя правила для перевоза на время макарьевской ярмарки черезъ Волгу [14]). Разсмотрѣно новое положеніе объ основаніяхъ отпуска по государству лѣса для дорогъ и мостовъ [15]). Устроены бичевники по судоходнымъ рѣкамъ

[1—6]) Ж. К. М., I, стр.: 138 (XXIX, № 22,316), 414, 201, 379 (XXX, № 24,025), 51, 329, 52 и 138, [7—12]) Ibidem, стр : 344 и 40, 411, 97 (XXVIII, № 21,199), 136 (XXIX, № 22,101), 382, 194 и 285 (XXX, № 23,649), [13—15]) Ibidem, стр.: 50, 93, 114 (XXVIII, № 21,832).

с.-петербургской губерніи [1]). Произведены нѣкоторыя перемѣны въ почтовой таксѣ [2]); разсматривались: записка о страховыхъ деньгахъ за обратное доставленіе денегъ и посылокъ изъ за 500 верстъ [3]) и вопросъ объ устройствѣ почтовой части въ Подольской губерніи [4]).

Въ числѣ предметовъ законодательной дѣятельности комитета министровъ въ первую половину царствованія Александра I мы находимъ также нѣсколько важныхъ опредѣленій относительно *судоустройства и судопроизводства.* Комитетъ старается провести взглядъ на сенатъ, какъ высшее судебное учрежденіе въ имперіи. Поэтому просителямъ запрещено подавать жалобы на тяжебныя и слѣдственныя дѣла министрамъ: эти жалобы должны были направляться въ сенатъ [5]). Съ тою цѣлью, чтобы обезпечить здѣсь безпристрастное рѣшеніе дѣлъ, позволено обвиняемымъ прочитывать опредѣленія уголовныхъ палатъ, поданныя въ сенатъ, прежде ихъ заслушанія въ послѣднемъ: такимъ путемъ обвиняемые не будутъ „лишены сего послѣдняго способа къ оправданію себя“ [6]). Комитетъ обратилъ вниманіе и на то, что въ палатахъ очень медленно рѣшаются дѣла, возвращенныя туда для дополненій изъ сената [7]). Въ Грузію комитетъ опредѣляетъ прокурора и устанавливаетъ для Грузіи двухгодичный срокъ для апелляціонныхъ жалобъ въ сенатъ [8]). Судопроизводство въ Финляндіи положено оставить на прежнемъ основаніи, такъ какъ „всякая отмѣна можетъ нарушить коренное право“ [9]). Комитетъ принялъ нѣкоторыя части предложенія малороссійскаго генералъ-губернатора о порядкѣ рѣшенія въ Малороссіи уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ [10]) и рѣшилъ распространить на малороссійскія губерніи общіе законы относительно дозволенія людямъ казеннаго

---

[1]—[5]) Ibidem, стр.: 126, 140, 270—271, 359 и 43, [6]-[10]) Ж. К. М. I, стр.: 268 (XXX, № 23,586), 337, 45, 226, 346, 379.

вѣдомства апеллировать въ высшія инстанціи съ сохраненіемъ установленныхъ сроковъ [1]). Въ слѣдственныхъ дѣлахъ вмѣсто апелляціонныхъ прошеній недовольные рѣшеніемъ уголовныхъ палатъ во всѣхъ губерніяхъ могли подавать въ нихъ жалобы въ двухнедѣльный срокъ [2]). Установлены правила о томъ, какимъ образомъ составлять конкурсы по дѣламъ банкротовъ [3]). Приняты мѣры для прекращенія подлоговъ и злоупотребленій при припискѣ къ казеннымъ селеніямъ людей, отпускаемыхъ на волю [4]), и положены наказанія татарамъ, которые „разнообразно и звѣрски себя увѣчатъ для избѣжанія рекрутства“ [5]).

---

[1]—[5]) Ibidem, стр.: 47, 24 (XXVII, № 20,561), 336 (XXX, № 24,004), 261 и 101.

ВТОРАЯ ГЛАВА.

Законодательная дѣятельность Непремѣннаго Совѣта.

Образованіе закона: инициатива и обсужденіе закона въ совѣтѣ, толкованіе и дополненіе законовъ, ихъ санкція. Отмѣна закона. Отношеніе закона къ указу и подписныхъ Высочайшихъ указовъ къ словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Дѣятельность совѣта по отдѣльнымъ предметамъ управленія: реорганизація центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій, государственная служба и права отдѣльныхъ сословій—дворянства, духовенства, купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ.

Мы видѣли, что главнымъ назначеніемъ Непремѣннаго Совѣта при его образованіи было обсужденіе и рѣшеніе законодательныхъ дѣлъ. „Поручаемое ему отъ Насъ дѣло, сказано въ „Наказѣ“ Совѣту, *относится только къ части законодательной*“. Предметомъ разсужденій совѣта являлись коренныя и временныя государственныя постановленія [1]). Разсматривая протоколы засѣданій Непремѣннаго Совѣта, мы можемъ убѣдиться въ томъ, что совѣтъ хорошо сознавалъ эту свою высшую, законодательную роль въ государственномъ управленіи и посвящалъ много времени на разработку, какъ „коренныхъ“, такъ и „временныхъ государственныхъ постановленій“. Вскорѣ послѣ начала дѣятельности совѣта въ средѣ его членовъ возникла мысль о составленіи новаго государственнаго уложенія, въ которомъ были бы опредѣлены общія основанія государственнаго устройства, особенно же—гражданскаго и уголовнаго судопроизводства. Графъ Завадовскій предложилъ членамъ совѣта заняться „изложеніемъ понятія о россійскихъ законахъ и

---

[1]) См. выше, первую главу.

расположенія къ проэктамъ обряда и порядка судебнаго по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ". Завадовскій сообщилъ совѣту и тѣ средства, которыя были необходимы, по мнѣнію государя[1]), „къ удобнѣйшему составленію *общаго плана законовъ*". Совѣтъ согласился съ Завадовскимъ, что „сочиненіе таковаго плана необходимо нужно" и, когда онъ будетъ составленъ, „тогда можно будетъ опредѣлить, какою частью законовъ прежде другихъ заняться нужно". Противъ этого послѣдняго взгляда совѣта было сдѣлано возраженіе генералъ-прокуроромъ, что составленіе этого общаго плана законовъ потребуетъ продолжительнаго времени, а между тѣмъ „великая настоитъ нужда въ установленіи лучшаго канцелярскаго обряда и формы производства". Ихъ предварительнымъ „сочиненіемъ" генералъ-прокуроръ и предложилъ заняться совѣту. Однако, всѣ члены совѣта и въ числѣ ихъ самъ авторъ проэкта остались при своемъ мнѣніи, думая вполнѣ основательно, что этотъ „обрядъ" и безъ того долженъ взойти въ общій планъ законовъ, и что предварительное составленіе такого частнаго устава затормозитъ все дѣло образованія „общей системы законовъ", которой онъ можетъ даже противорѣчить[2]). На этомъ рѣшеніи совѣта остановилось все дѣло составленія „общаго плана законовъ": въ протоколахъ о дѣятельности Непремѣннаго Совѣта не встрѣчается какихъ-либо слѣдовъ дальнѣйшаго его движенія[3]). Но за то эти протоколы богаты фактами о дѣятель-

---

[1]) Графъ Завадовскій прежде внесенія въ совѣтъ своего проэкта представилъ его государю, который вполнѣ одобрилъ содержаніе проэкта, совершенно согласнаго съ его политическими взглядами (Архивъ Государственнаго Совѣта, изд. Калачева, III томъ, 1 часть, 1—2 стр.), [2]) Архивъ Государственнаго Совѣта, ibidem, 1—2 стр. [3]) Только при обсужденіи законопроэкта о преобразованіи сената были высказаны нѣкоторыми членами совѣта (графомъ С. П. Румянцовымъ и А. Р. Воронцовымъ) надежды на составленіе въ будущемъ государственнаго уложенія „сообразно съ настоящимъ положеніемъ Россіи, отъ коего старое уложеніе во многихъ частяхъ уже отстало" (ibidem, 37 и 45 стр.).

ности Непремѣннаго Совѣта по образованію закона и отдѣльнымъ, самымъ разнообразнымъ предметамъ государственнаго управленія. Прежде, однако, чѣмъ обратиться къ обозрѣнію законодательной дѣятельности совѣта по этимъ двумъ главнымъ рубрикамъ, мы попытаемся указать, какъ смотрѣлъ на основную задачу своей дѣятельности самъ Непремѣнный Совѣтъ.

Совѣтъ старался твердо держаться того, не разъ высказываемаго имъ, взгляда, что въ качествѣ законодательнаго учрежденія онъ компетентенъ разсматривать лишь одни законодательныя дѣла. Вскорѣ послѣ образованія Непремѣннаго Совѣта на его разсмотрѣніе поступило (въ ноябрѣ 1801 г.) по Высочайшему повелѣнію прошеніе оберъ-камергера, князя Голицына объ учрежденіи попечительства надъ имѣніемъ двоюроднаго его племянника, камергера князя Голицына. Совѣтъ отклонилъ это дѣло на томъ основаніи, что, „вообще право разбирать долги и судить о правильности ихъ никому по закону не принадлежитъ, кромѣ установленныхъ судебныхъ мѣстъ“ [1]). Въ томъ же ноябрѣ 1801 г. слушался въ совѣтѣ рапортъ общаго собранія сената по дѣлу генерала отъ инфантеріи Архарова объ имѣніи, проданномъ имъ коллежскому ассесору Малышеву. Когда совѣтъ рѣшилъ направить дѣло „къ разсмотрѣнію въ присутственныхъ мѣстахъ“, нѣкоторые изъ его членовъ (князь Зубовъ, графъ Зубовъ, графъ Воронцовъ и адмиралъ Мордвиновъ) сдѣлали еще замѣчаніе, что „не можетъ быть никакого основанія высшимъ присутственнымъ мѣстамъ, а *паче законодательной власти* входить въ рѣшеніе дѣла, совершенно до нижней части исполнительной принадлежащаго“ [2]). Также, когда немного позже (въ 1803 г.) въ совѣтъ была внесена по Высочайшему повелѣнію жалоба генералъ-лейтенанта Неранчича-Зорича на

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 779 стр., [2]) Ibidem, 389 стр.

министра юстиціи, Г. Р. Державина, бывшаго опекуномъ надъ шкловскимъ имѣніемъ Зорича, совѣтъ отказался разсматривать претензію Зорича, предоставляя ему отыскивать удовлетвореніе законнымъ порядкомъ въ судебныхъ мѣстахъ. Когда затѣмъ Державинъ сталъ просить совѣтъ разобрать его бумаги по управленію шкловскимъ имѣніемъ и дать ему защиту отъ нареканій и клеветы Н.-Зорича, совѣтъ замѣтилъ, что ему неудобно входить въ подробное обсужденіе дѣла, всѣхъ распоряженій по имѣнію Державина, которыя могутъ быть провѣрены только на мѣстѣ. Кромѣ того, продолжалъ совѣтъ, „было бы противно общему порядку, чтобы дѣло, неизслѣдованное въ нижнихъ судебныхъ инстанціяхъ, которыя только и могутъ постановить обвиненіе опекуна въ расточеніи доходовъ, или осудить помѣщика въ неправильности иска и клеветѣ на опекуна, рѣшать въ высшей, *если бы и можно было признать совѣтъ инстанціей дѣлъ тяжебныхъ*". Но этого совѣтъ самъ признать не желалъ и поэтому ограничился лишь сложеніемъ опеки съ Державина согласно съ закономъ, уничтожившимъ всѣ частныя опеки [1]). Замѣчательно, что совѣтъ остался при своемъ рѣшеніи по этому дѣлу даже и тогда, когда изъ самой его среды выступили два члена совѣта, графъ Зубовъ и графъ Н. Румянцевъ съ настойчивымъ предложеніемъ совѣту разсмотрѣть бумаги, представленныя въ него министромъ юстиціи. Сославшись на состоявшееся ранѣе рѣшеніе совѣта оставить Державина, согласно съ мнѣніемъ особаго комитета по дѣлу Зорича, опекуномъ надъ шкловскимъ его имѣніемъ, графъ Зубовъ полагаетъ, что „по строгой справедливости" совѣту нельзя теперь отказаться отъ разбора бумагъ Державина. „Ибо, ежели и никакому частному лицу безъ крайняго нарушенія справедливости не можно отказать, мотивируетъ

---

[1]) См. ниже.

свое мнѣніе Зубовъ, въ способахъ оправданія въ томъ самомъ мѣстѣ, гдѣ принята или разсматривается на него жалоба, то кольми паче нельзя отказать въ томъ министру, дѣянія котораго сколько предъ публикой, особенно же предъ государемъ, не должны быть подвержены ни малѣйшему предосудительному даже сомнѣнію". По мнѣнію Зубова, „честь и достоинство совѣта требуютъ войти въ разсмотрѣніе бумагъ, представляемыхъ Державинымъ; ибо совѣтъ, утвердивъ мнѣніе комитета о продолженіи опеки, тѣмъ самымъ поставилъ себя въ обязанность защищать его, и жалобу Неранчича на комитетъ не иначе уже принять можно, какъ жалобою на самый совѣтъ; слѣдовательно, совѣтъ долженъ оправдать собственное свое положеніе". Также и министръ коммерціи (графъ Н. П. Румянцевъ) считаетъ своимъ долгомъ „вступиться за званіе министра юстиціи, которое Неранчичемъ оскорблено явно. Министръ юстиціи тогда только государству полезенъ быть можетъ, когда убѣдятся, что онъ вѣдаетъ законы и болѣе иного радѣетъ о правдѣ". Румянцевъ видитъ въ „отлученіи министра юстиціи отъ опеки безъ разсмотрѣнія дѣлъ его потрясеніе довѣрія и должнаго уваженія, принадлежащаго сему министру".

Къ этимъ доводамъ Зубова и Румянцева, старавшихся убѣдить совѣтъ взяться за дѣло Державина соображеніями государственной пользы, присоединилъ свой голосъ самъ Державинъ, который думалъ, что онъ долженъ оставаться главнымъ попечителемъ надъ имѣніемъ Зорича по Высочайшему повелѣнію, а не по частному довѣрію Зорича, даже послѣ закона 1801 г. объ уничтоженіи всѣхъ частныхъ опекъ. Самъ Державинъ, впрочемъ, находилъ, что Неранчичъ не имѣлъ права приносить на него жалобу сенату или государю (т. е., въ совѣтъ) помимо губернскихъ мѣстъ, гдѣ уже разбираются другія претензіи Неранчича на „мѣстныхъ управителей, и клеветать на него, *мимо всѣхъ судебныхъ мѣстъ,*

предъ лицемъ государя“. Державинъ, слѣдовательно, признавалъ, что все дѣло Зорича не подлежитъ компетентности совѣта, въ которую не входили судебныя дѣла. И если Державинъ, все таки, желалъ, чтобы совѣтъ разобралъ все это дѣло, то его просьба основывалась на особомъ мотивѣ: онъ ожидалъ отъ совѣта „должнаго уваженія“ къ своей просьбѣ уже „не въ качествѣ опекуна, а его сочлена“. Но даже такія исключительныя обстоятельства, при которыхъ поступило въ совѣтъ дѣло Зорича, не могли заставить его заняться разсмотрѣніемъ дѣла, неимѣющаго никакого отношенія къ его законодательнымъ функціямъ. Поэтому дѣло Зорича было препровождено совѣтомъ на усмотрѣніе государя. Послѣдній нашелъ, что неприлично было бы оставить министра юстиціи въ подозрѣніи, но въ тоже время нельзя допустить, „чтобы дѣло Зорича разсматривалось въ присутственныхъ мѣстахъ, зависящихъ отъ министра юстиціи“. Поэтому было предложено совѣту „избрать удобнѣйшій способъ“ къ разсмотрѣнію претензій Зорича или посредствомъ собранія въ совѣтѣ всѣхъ свѣдѣній по дѣлу, или же составленіемъ особой мѣстной коммиссіи, какъ того желаетъ самъ Зоричъ. Вѣроятно, совѣтъ рѣшился бы на послѣднее, если бы не измѣнились обстоятельства, не былъ уволенъ отъ должности министра юстиціи самъ Державинъ [1]). Совѣтъ воспользовался этимъ случаемъ, чтобы отказаться отъ всякаго участія въ дѣлѣ Зорича и подтвердить свое прежнее рѣшеніе по этому дѣлу объ удовлетвореніи Неранчича обыкновеннымъ законнымъ путемъ [2]).

Дѣло Н.-Зорича доказываетъ, что совѣтъ не хотѣлъ отступать отъ своего первоначальнаго назначенія быть только законодательнымъ учрежденіемъ даже въ виду особенныхъ

---

[1]) Увольненіе Державина произошло по другому поводу, а не было прямымъ результатомъ дѣла Зорича (Записки Державина, 494—495 стр.), [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 83—94 стр.

условій, при которыхъ оно вступило въ совѣтъ: послѣдній отклонилъ отъ себя, предлагаемую ему Зубовымъ, Румянцевымъ и Державинымъ, роль верховнаго суда надъ высшимъ сановникомъ и членомъ самого совѣта. Но затѣмъ, когда въ совѣтъ стало поступать по волѣ государя много другихъ судебныхъ дѣлъ, ему поневолѣ пришлось заниматься ими въ ущербъ прямому своему назначенію. Однако, въ этомъ случаѣ совѣтъ самъ не пожелалъ стать высшей апелляціонной инстанціей, предпочиталъ ограничиться только формальнымъ разсмотрѣніемъ рѣшенія судебныхъ дѣлъ, которое не могло отнимать у него такъ много времени, какъ разборъ дѣлъ по существу. Такой взглядъ совѣта выражается въ его отношеніи къ жалобѣ бѣлорусскаго помѣщика Фаща на неправильное рѣшеніе третейскаго суда по дѣлу его съ княгиней Воронцовой о недвижимомъ имѣніи. Жалоба Фаща была внесена въ совѣтъ по Высочайшему повелѣнію. Совѣтъ отказался разбирать это дѣло по существу его рѣшенія третейскимъ судомъ, такъ какъ оно „есть *дѣло тяжебное*, и если бы спорющимъ сторонамъ не предназначено было особеннымъ исключительнымъ повелѣніемъ разобраться третейскимъ судомъ, то оно принадлежало бы къ обыкновеннымъ искамъ, кои избирать и рѣшить предоставлено судебнымъ мѣстамъ". Поэтому совѣтъ не сталъ разсматривать самого существа дѣла, а ограничился только тѣмъ, что обратилъ вниманіе на порядокъ и форму производства дѣла Фаща третейскимъ судомъ [1]). Государь не утвердилъ такого рѣшенія совѣта, какъ только кассаціонной судебной инстанціи, и повелѣлъ ему высказать свое мнѣніе и по существу дѣла въ качествѣ высшаго совѣстнаго суда. Въ исполненіе этой Высочайшей воли совѣтъ потребовалъ отъ министра юстиціи всѣ нужные документы по дѣлу, которое, однако, не пришлось разсма-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 567—572 стр.

лрывать самому совѣту за выѣздомъ одной изъ сторонъ (княгини Воронцовой) за границу [1]).

Вообще Непремѣнный Совѣтъ дорожилъ, порученной ему „Наказомъ", законодательною властью, на которую онъ смотрѣлъ, какъ „на власть держать подданныхъ въ нравственности и правотѣ"; вырабатываемые же совѣтомъ законы были только „объявленными къ тому средствами" [2]). Мы увидимъ потомъ, что Непремѣнный Совѣтъ къ концу своего существованія долженъ былъ разбирать массу всякихъ судебныхъ дѣлъ не только въ качествѣ апелляціонной, но даже и первой инстанціи [3]). Но это обстоятельство легко объясняется неустановившимися точно границами компетентности всѣхъ, преобразованныхъ въ первое время царствованія Александра I-го (1801—1802 г.), высшихъ учрежденій и неблагопріятными условіями дѣятельности самого Непремѣннаго Совѣта. Послѣдній принималъ дѣятельное участіе въ законодательствѣ во все время до созданія государственнаго совѣта 1810 года, не смотря даже на конкурренцію съ нимъ въ законодательныхъ дѣлахъ комитета министровъ. При этомъ Непремѣнный Совѣтъ оставался всегда вѣренъ своему „Наказу", являлся только законосовѣщательнымъ учрежденіемъ. Инціатива закона поэтому не принадлежала совѣту. Обыкновенно законодательныя дѣла входили въ совѣтъ или черезъ сенатъ, или же чаще законопроэкты вносились въ него по Высочайшему повелѣнію отдѣльными министрами [4]). Законопроэкты по духовнымъ дѣламъ поступали въ совѣтъ изъ синода [5]) или отъ петербургскаго митрополита [6]), но также и черезъ сенатъ и министровъ [7]). Иногда



[1]) Ibidem, 575—578 стр., [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч. 660 с. (Мнѣніе графа Н. П. Румянцева по дѣлу о присвоеніи дворянскаго званія воспитанникамъ графа Разумовскаго, Перовскимъ), [3]) См. ниже, [4]) Архивъ Государств. Совѣта, III, 1 ч., стр.: 2, 15, 65—66, 69, 104, 109, 117, 123 и мн. др., III, 2 ч., стр.: 3, 23, 31, 75, 101, 103, 122, 245, 287, 298, 602, 607, 713—714, 815 и мн. др., [5]) Ibidem, III, 1 ч., 711 с., III, 2 ч., 47 стр., [6]) Ibidem, III, 2 ч., 4 стр., [7]) Ibidem, III, 1 ч., 713, 718.

же самъ государь предлагалъ совѣту по какому-либо особенному поводу обсудить тотъ или другой законопроэктъ. Тамъ во время своего путешествія по губерніямъ (въ 1802 г.) государь убѣдился въ томъ, что поселяне и помѣщики не знаютъ точнаго размѣра казенныхъ и земскихъ податей, которыя при ихъ разнообразіи, „раздробительности“ и разныхъ срокахъ взиманія оказывались отяготительными для населенія, тѣмъ болѣе, что они требовались не въ одинаковое время и одинаковомъ количествѣ и отъ власти земскихъ чиновниковъ зависѣло увеличить или уменьшить эти сборы. Въ виду ихъ упорядоченія государь предложилъ совѣту по собраніи точныхъ свѣдчній о существующихъ всякаго рода казенныхъ податяхъ и общественныхъ повинностяхъ „привести ихъ въ такое единообразное положеніе, чтобы каждый подданный точно и постоянно зналъ, что и когда платить онъ долженъ, чѣмъ какъ лихоимство, при сборѣ сихъ податей существующее, такъ и самовольныя требованія земскихъ начальствъ скорѣе пресѣчены быть могутъ, нежели слѣдствіями, судами и наказаніями“. Въ исполненіе этого Высочайшаго повелѣнія объ уравненіи всѣхъ казенныхъ сборовъ и земскихъ повинностей совѣтъ предписалъ сенату собрать въ непродолжительномъ времени всѣ нужныя свѣдѣнія за 1799—1801 г. о количествѣ разнаго рода податей и общественныхъ повинностей [1].

Непремѣнному Совѣту была предоставлена полная свобода въ обсужденіи всякаго рода законопроэктовъ. Бывали случаи, что совѣтъ не соглашался съ замѣчаніями государя на рѣшеніе совѣтомъ того или другаго дѣла и настаивалъ на этомъ своемъ рѣшеніи. Такъ, напр., совѣтъ представилъ на утвержденіе государя положеніе объ уничтоженіи частныхъ судовъ, компетентность которыхъ была неопредѣленна, судопроизводство краткое, а между тѣмъ они могли приго-

---

[1]) Ibidem, 263—265 стр.; см. ниже.

варивать къ тяжелымъ наказаніямъ (заключенію въ рабочіе или смирительные дома и др.). Рѣшенія частныхъ судовъ поступали на утвержденіе въ экспедиціи при военныхъ столичныхъ губернаторахъ, которыя были образованы вмѣсто управъ благочинія въ Москвѣ и С.-Петербургѣ въ царствованіе Павла I [1]). Государь замѣтилъ совѣту, что съ уничтоженіемъ частныхъ судовъ всѣ маловажныя дѣла, которыя разрѣшались ими, будутъ входить въ возстановленныя управы благочинія. Эти же послѣднія вслѣдствіе такого накопленія въ нихъ постороннихъ дѣлъ не будутъ въ состояніи обратить вниманіе на важные предметы своего вѣдомства. Совѣтъ не согласился съ императоромъ, такъ какъ былъ увѣренъ, что дѣятельность словесныхъ судовъ, которые должны быть возстановлены на основаніи устава объ управѣ благочинія, будетъ достаточна не только для „разбора мелкихъ ссоръ и тяжбъ, но и для личной безопасности гражданъ полезнѣе, нежели дѣйствіе частныхъ судовъ". Совѣтъ приводитъ въ опору своего рѣшенія объ ихъ уничтоженіи еще то соображеніе, что они „не ограждены ни обрядомъ, ни законнымъ общимъ надзоромъ и поэтому не могутъ быть признаны законными судами", которые дѣйствовали бы по общепризнанному „государственному закону", что никто не можетъ быть наказанъ безъ суда [2]). Въ силу всѣхъ этихъ соображеній, представленныхъ государю совѣтомъ, частные суды вмѣстѣ съ полицейскими экспедиціями были упразднены въ обѣихъ столицахъ и вмѣсто нихъ возстановлены управы благочинія [3]). Другой случай такого же свободнаго возраженія со стороны совѣта государю относится къ вопросу объ устройствѣ городскаго состоянія. Совѣтъ представилъ государю проэктъ указа о распространеніи права покупки земель на купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ, исключая помѣ-

---

[1]) П. С. З., XXV, № 18,663, [2]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 часть, 155 стр., [3]) П. С. З., XXVIII, № 20,143.

щичьихъ: пожалованіе всѣмъ этимъ сословіямъ указаннаго права совѣтъ считалъ однимъ „изъ важныхъ средствъ къ поощренію земледѣлія и расширенію народной промышленности“ Государь сомнѣвался въ пользѣ предлагаемой совѣтомъ мѣры. Неограниченность права покупки земель, предоставляемаго городскому сословію, можетъ, по мнѣнію государя, привести къ „тому неудобству, что богатые купцы или по недостатку разсчета, или по алчности прибытка захватятъ земли болѣе, нежели сколько ее они могутъ обработать собственными силами, а потому или оставятъ земли безъ употребленія, или же будутъ перепродавать ее высокою и утѣснительною для бѣдныхъ цѣною“. Во избѣжаніе подобныхъ злоупотребленій государь предложилъ установить вмѣстѣ съ дарованіемъ права покупки земель подать на пріобрѣтаемыя такимъ образомъ земли: послѣдующее установленіе этой подати имѣло бы „видъ приманки правительствомъ частныхъ лицъ въ издержки и налоги“. Совѣтъ, однако, не находилъ основательными эти возраженія императора. Обложеніе податьми еще некупленной земли не можетъ, по его словамъ, остановить пріобрѣтенія ея изъ „непомѣрной алчности къ покупкамъ великаго количества земель въ однѣ руки“: при перепродажѣ ихъ продавцы приложатъ къ цѣнѣ земли и подать на нее и эта послѣдняя обратилась бы такимъ образомъ на среднихъ людей, которые будутъ покупать земли у богатыхъ. Кромѣ того, обязанность платить подать на землю съ момента ея покупки прежде, чѣмъ она будетъ въ состояніи возвратить потраченный на ея пріобрѣтеніе капиталъ, можетъ отвратить это пріобрѣтеніе изъ первыхъ рукъ и поставить въ зависимость отъ перекупщиковъ. Установленіе подати на землю ранѣе ожидаемыхъ отъ нея выгодъ будетъ справедливымъ, если вмѣстѣ съ тѣмъ будутъ сложены личныя повинности съ покупщиковъ, что невозможно сдѣлать заранѣе. По всѣмъ этимъ доводамъ совѣтъ

склонился къ мысли наложить подать на собственниковъ подобныхъ земель только тогда, когда онѣ при обработкѣ начнутъ приносить извѣстные доходы и вознаградятъ владѣльцевъ за потраченный на ихъ покупку капиталъ. Эта поземельная подать, „яко справедливѣйшая и съ порядкомъ вещей сообразная", должна со временемъ, предполагалъ совѣтъ, замѣнить собою подушную подать. Мнѣніе совѣта о покупкѣ земель лицами разныхъ другихъ сословій, кромѣ помѣщиковъ, было уважено государемъ [1]).

Иногда совѣтъ не соглашается со взглядомъ сената, выраженнымъ имъ въ представляемомъ въ совѣтъ законопроэктѣ. Такое разногласіе во мнѣніяхъ совѣта и сената произошло, напр., при обсужденіи вопроса о взиманіи извѣстной цѣны съ казенныхъ земель въ саратовской, астраханской и кавказской губерніяхъ, розданныхъ для заселенія. Совѣтъ былъ противъ обложенія такихъ земель налогами, рекомендованнаго сенатомъ. При этой раздачѣ земель правительство, по мнѣнію совѣта, имѣло въ виду поощрить заселеніе дикихъ и необитаемыхъ мѣстъ. Но при этомъ не предполагалось взимать какую-либо плату за эти земли. Помѣщики, бывъ привлечены этой безденежной роздачей земель, взяли ихъ на этомъ основаніи въ полной увѣренности, что расходы, сдѣланные ими на заселеніе этихъ земель, не увеличатся еще новымъ и непредвидѣннымъ ими взысканіемъ, предлагаемой сенатомъ, платы. Установленіе этой платы было бы, по мнѣнію совѣта, очевидной несправедливостью, потому что въ продолженіе 12 лѣтъ, когда производилась роздача земель, даже и не помышляли о какомъ-либо налогѣ. Съ своей стороны, совѣтъ предлагалъ постановить, чтобы земли уже заселенныя оста-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 723—725. Указъ см. П. С. З., XXVII, №№ 20,224 и 20,225. Мы цитируемъ №№ разныхъ указовъ, изданныхъ вслѣдствіе законодательныхъ работъ Непремѣннаго Совѣта надъ тѣмъ или другимъ вопросомъ государственнаго управленія для того, чтобы показать все практическое значеніе этихъ работъ совѣта.

вить въ спокойномъ владѣніи безъ всякаго взысканія въ казну, считая по 30 десятинъ на душу, а съ незаселенныхъ же земель, розданныхъ для этой цѣли, взимать пятикопѣечную поземельную подать до тѣхъ поръ, покуда онѣ не будутъ заселены, такъ какъ съ заселеніемъ эта подать перемѣнится уже въ подушную [1]). Такого содержанія, согласнаго съ мнѣніемъ совѣта, и былъ изданъ указъ [2]).

Въ самомъ совѣтѣ допускались при обсужденіи законопроэктовъ большая самостоятельность и независимость мнѣній [3]), которыми отличался особенно одинъ изъ членовъ совѣта, графъ Н. П. Румянцевъ. Не было почти ни одного важнаго законодательнаго вопроса, выдающагося по своему особенному значенію для общественныхъ интересовъ, по которому не раздавался бы въ совѣтѣ смѣлый и безпристрастный голосъ графа Румянцева, который нерѣдко расходился совсѣмъ съ рѣшеніемъ всего совѣта [4]).

При обсужденіи новыхъ проэктовъ закона Непремѣнный Совѣтъ часто прибѣгалъ къ *толкованію прежнихъ законовъ*, которые имѣли извѣстное отношеніе къ разсматриваемому вопросу. Совѣтъ пользовался этимъ правомъ толкованія въ широкой мѣрѣ во все время своего существованія. Разъяснять смыслъ существующихъ законовъ совѣту приходилось по самымъ разнообразнымъ поводамъ. Изъ вопросовъ *пуб-*

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 265—268 стр., [2]) П. С. З., XXVII, № 20,979, [3]) Такъ, напр., было при обсужденіи новаго устройства сената (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 15 с. и сл.),—дѣла о винныхъ откупахъ (281—281 и 306—314 с.),—о казенныхъ заводахъ (462—471 и 475),—о ленныхъ и эмфитеутическихъ имѣніяхъ въ польскихъ губерніяхъ (567—572 с.),—о дворянскомъ званіи и правахъ (669—672 и 693—695 с.),—дѣла о бракѣ Баташева (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч. 4—24 с.),—дѣла объ имѣніи Вердеревскаго (107—108 с.),—о раздѣлѣ родовыхъ и наслѣдственныхъ имѣній (299—300 с.),—о наслѣдствѣ въ восходящей линіи (320—325 с.),—дѣла о евреяхъ (741—743 с.),—о чиншевой шляхтѣ (747—754 с.),—о непродажѣ людей безъ земли (775—782 с.),—о выходцахъ изъ Грузіи (820—824 с.), и др., [4]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., стр.: 14, 19, 661, 669, 881 и др., III, 2 ч., 30, 398 стр. и мн. др.; см. ниже.

личнаго права совѣтъ примѣнялъ свое право толкованія законовъ по разнымъ вопросамъ о правахъ тѣхъ или другихъ сословій. Такъ, когда депутаты отъ дворянства херсонской губерніи принесли жалобу въ совѣтъ на стѣсненіе его правъ условіями бывшаго тамъ (съ 1807 г.) виннаго откупа [1]), которыя депутаты просили совѣтъ замѣнить новыми правилами, нестѣсняющими ни права дворянства, ни промышленность всего края, совѣтъ для разрѣшенія вопроса обратился къ толкованію изданнаго на этотъ счетъ закона. Ст. 14 условій виннаго откупа запрещала помѣщикамъ продажу вина на ихъ земляхъ при перевозахъ и пристаняхъ, гдѣ нѣтъ никакого постояннаго селенія. „Въ предупрежденіе разнообразныхъ и произвольныхъ *толкованій*“ этой статьи совѣтъ полагалъ, чтобы по силѣ 14 ст. вольная винная продажа была воспрещаема единственно при тѣхъ самыхъ перевозахъ и пристаняхъ, гдѣ совсѣмъ нѣтъ никакого поселенія: казна и сама въ отвращеніе безпорядковъ въ таковыхъ мѣстахъ не заводитъ и не дозволяетъ заводить винной продажи. Совѣтъ рѣшилъ оставить въ силѣ и 78 ст. правилъ виннаго откупа, которою запрещалось продавать виноградное вино не изъ собственнаго винограда. Преимущества на продажу виноградныхъ винъ опредѣлены, по толкованію совѣтомъ этой статьи, въ поощреніе садовъ, а гдѣ ихъ нѣтъ, тамъ нельзя допустить и исключительныхъ правъ. Обращаясь затѣмъ къ 75 статьѣ правилъ, которой запрещалось, къ неудовольствію херсонскаго дворянства, продавать вино „мимо ихъ вотчинъ и деревень“, совѣтъ нашелъ, что *„разумъ сей статьи* очевидно состоитъ въ томъ, чтобы запретить помѣщикамъ продавать въ розницу вино внѣ ихъ владѣнія, въ чужихъ вотчинахъ и селеніяхъ“. Въ виду же того, что выраженія этой статьи подали поводъ мѣстному начальству къ

[1]) П. С. З., XXIX, № 22,184.

неправильному ея пониманію, совѣтъ „положилъ *изъяснить*“ эту статью такъ, что помѣщики имѣютъ право продавать вино въ розницу въ своихъ помѣстьяхъ, какъ своимъ крестьянамъ, такъ и всѣмъ остальнымъ, какого бы состоянія не были эти люди. Внѣ же своихъ селеній помѣщики могли производить только оптовую продажу вина подобно всѣмъ прочимъ промышленникамъ. Для разрѣшенія же сомнѣній относительно 75 и двухъ другихъ статей (74 и 76) правилъ, которыми запрещаются винокуреніе и продажа вина въ мѣстахъ, гдѣ нѣтъ значительныхъ селеній, совѣтъ рѣшилъ установить одно общее правило, въ силу котораго дозволялась мелочная продажа вина тамъ, гдѣ она была и до сихъ поръ. Новыя же заведенія для вольной продажи вина можно было устроивать только въ селахъ съ населеніемъ, по крайней мѣрѣ, въ пятнадцать крестьянскихъ душъ [1]).

Въ только что разсмотрѣнномъ нами дѣлѣ совѣтъ придерживается точнаго смысла закона, даетъ ограничительное его толкованіе. Въ слѣдующемъ случаѣ онъ также ограничиваетъ примѣненіе закона, но согласно съ общимъ юридическимъ правиломъ объ его обратной силѣ. При разсмотрѣніи записки министра финансовъ о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ, предоставленныхъ во владѣніе разныхъ помѣщиковъ до именнаго указа 1800 г. [2]), но только не исключенныхъ изъ оклада, совѣтъ рѣшилъ, что всѣ дѣла о нихъ не могутъ подлежать никакому новому разсмотрѣнію и ревизіи сената, такъ какъ сила именнаго указа распространяется не на прошедшее, а на будущее время послѣ его появленія [3]). При обсужденіи возбужденнаго въ совѣтѣ вопроса о томъ, какія права принадлежатъ крестьянкѣ, быв-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 323—325 стр., [2]) Этимъ указомъ повелѣвалось вносить въ межевой департаментъ сената на ревизію всѣ дѣла объ отчужденіи изъ казеннаго вѣдомства земель помѣщикамъ (ibidem, 535 стр.), [3]) Ibidem, 536 стр.

шей замужемъ за дворяниномъ и снова вышедшей за крестьянина, совѣтъ остановился на толкованіи седьмой статьи жалованной грамоты дворянству, въ которой сказано, что „дворянское достоинство не отъемлется, кромѣ преступленія“. Поэтому, заключаетъ совѣтъ, и крестьянка, однажды получившая дворянскія права замужемъ, не можетъ быть лишена ихъ безъ суда и преступленія, если она по смерти своего перваго мужа выйдетъ снова за крестьянина. Но только дворянскія права принадлежатъ ей лично, а не распространяются ни на ея втораго мужа, ни на дѣтей [1]). Сила седьмой ст. двор. грамоты толкуется совѣтомъ, слѣдовательно, въ распространительномъ смыслѣ, но лишь по отношенію къ самой крестьянкѣ, бывшей замужемъ за дворяниномъ, но не къ ея дѣтямъ и второму мужу. Когда совѣтъ долженъ былъ заняться по Высочайшему повелѣнію выработкой новыхъ правилъ о добровольныхъ дворянскихъ складкахъ, онъ призналъ нужнымъ прежде редакціи правилъ опредѣлить болѣе точно общее понятіе объ этихъ складкахъ, которыя дворянство могло дѣлать для разныхъ общественныхъ цѣлей на основаніи 54 ст. дворянской грамоты. По мнѣнію совѣта, подъ добровольными дворянскими складками нужно разумѣть „сборы, учреждаемые въ дворянскихъ собраніяхъ самимъ дворянствомъ по собственному его подвигу и по раскладкѣ, имъ самимъ установленной, на общеполезные предметы“. Подъ это понятіе складокъ поэтому не подходятъ сборы на исправленіе земскихъ повинностей, учреждаемые правительствомъ: дворянству вмѣстѣ съ другими состояніями поручается одна только уравнительная ихъ раскладка и относительно этого рода сборовъ есть особыя правила. Нельзя понимать также подъ добровольными дворянскими складками частныя пожертвованія на общую пользу одного или мно-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 677; П. С. З., XXX, № 22,796.

гихъ лицъ, какъ и приношенія, которыя дѣлаются дворянствомъ по подпискѣ, открываемой на общеполезные предметы безъ всякой общей и опредѣленной раскладки. Такого рода приношенія зависятъ отъ личнаго произвола каждаго и поэтому для ихъ производства не требуется никакихъ особенныхъ правилъ, кромѣ общаго наблюденія за тѣмъ, чтобы они не противорѣчили законамъ. Такимъ образомъ, заключаетъ совѣтъ, въ понятіи добровольной дворянской складки заключаются два „существенныхъ свойства", отличающія ихъ отъ всѣхъ другихъ сборовъ и частныхъ приношеній. Первое изъ этихъ „свойствъ" состоитъ въ томъ, что складки учреждаются самимъ дворянствомъ по собственному его согласію; вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливается тѣмъ же дворянствомъ и мѣра участія въ складкахъ каждаго отдѣльнаго дворянства [1]). Такъ и на этотъ разъ, какъ мы видимъ, совѣтъ прибѣгаетъ къ ограничительному толкованію закона, которое онъ вообще употребляетъ чаще, чѣмъ распространительное.

Слѣдующій подобный же случай ограничительнаго толкованія совѣтомъ существующихъ законовъ относится къ вопросу о томъ, можно ли дозволить людямъ, незаписаннымъ въ гильдіи, имѣть въ городѣ лавки. Совѣтъ рѣшилъ этотъ вопросъ послѣ изъясненія статьи городоваго положенія, по которой право это присвоено лишь людямъ, записаннымъ въ гильдіи. По мнѣнію совѣта, было бы противнымъ этой статьѣ позволить князю Голицыну, который возбудилъ это дѣло въ совѣтѣ, открыть въ Москвѣ лавку для продажи дѣлаемыхъ на его фабрикѣ суконъ. Если же и существуетъ, какъ исключеніе изъ общаго правила, продажа въ столицахъ издѣлій кунавинскихъ фабрикъ, то это, замѣчаетъ совѣтъ, потому, что онѣ поступили въ частное содержаніе съ правомъ

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 681—682 с.; П. С. З., XXIX, № 21,737.

продажи своихъ издѣлій въ столицахъ, какое онѣ имѣли при казенномъ управленіи [1]). Видъ распространительнаго толкованія закона представляетъ разъясненіе совѣтомъ смысла жалованной грамоты лифляндскому и курляндскому дворянству, отъ котораго рѣшеніемъ сената были отобраны въ казну и отданы отъ нея въ аренду мызы, находившіяся въ частной арендѣ. Совѣтъ нашелъ, что, по буквальному смыслу грамотъ (12 янв. 1726 г. и 8 сент. 1806 г.), всѣ эти спорныя мызы пожалованы въ вѣчное владѣніе лифляндскому и курляндскому дворянству и поэтому должны „нѣкоторымъ образомъ составлять неотъемлемую собственность этихъ двухъ сословій. Отъ нихъ же, а не отъ казенныхъ палатъ зависитъ, заключаетъ совѣтъ, и управленіе мызами“ [2]). Совѣтъ воспользовался также своимъ правомъ толкованія при рѣшеніи вопроса о томъ, можно ли подвергнуть тѣлесному наказанію діаконицу, обличенную въ кражѣ разнаго имущества? Уѣздный костромской судъ, въ которомъ производилось это дѣло, сомнѣвался въ томъ, примѣнимъ ли въ данномъ случаѣ указъ 22 мая 1801 г., по которому освобождались отъ тѣлеснаго наказанія священники и діаконы, совершившіе уголовныя преступленія. Совѣтъ также призналъ, что этотъ указъ „относится единственно къ лицу священниковъ и діаконовъ“. Но, съ одной стороны, продолжаетъ совѣтъ, цѣлью этого указа является сохраненіе народнаго почтенія къ духовному сану и удаленіе отъ него всѣхъ случаевъ, въ которыхъ онъ могъ подвергаться общему позору и униженію; съ другой же, казнь жены „навлекаетъ стыдъ и посрамленіе“ на мужа, который „по правиламъ духовнаго его званія“ не можетъ развестись съ нею и жениться на другой и долженъ по необходимости жить съ женою, публично на-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, ibidem, 693 стр., [2]) Архивъ Государ. Совѣта III, 1, 706—708 с., П. С. З., XXXI, № 24,072.

казанною. По всѣмъ этимъ соображеніямъ совѣтъ нашелъ весьма неудобнымъ подвергать женъ священниковъ и діаконовъ тѣлесному наказанію, замѣна котораго другими менѣе позорными наказаніями (заключеніемъ въ рабочій домъ и ссылкой на поселеніе) найдена совѣтомъ согласною съ „разумомъ“ указа 1801 г. [1]). Такой распространительный смыслъ этотъ указъ получилъ въ новомъ указѣ [2]).

Мы видѣли, что совѣтъ высказался за распространеніе права покупки земель, между прочимъ, на купцовъ. При составленіи общихъ правилъ о тѣхъ основаніяхъ, на какихъ могли покупать крестьянъ купцы, получившіе восьмиклассные чины, совѣтъ обратился къ разъясненію указа 23 окт. 1804 г., которымъ на такихъ купцовъ не распространялось „дворянство, какое въ табели о рангахъ изображено“ и дозволялось покупать деревни и крестьянъ особенными указами только нѣкоторымъ изъ нихъ и то съ условіемъ чтобы они оставались въ купеческомъ званіи [3]). Кромѣ этого указа, совѣтъ при разрѣшеніи вопроса имѣлъ въ виду еще Высочайшій манифестъ 1807 г. о дарованныхъ купечеству новыхъ выгодахъ, отличіяхъ и преимуществахъ, особенно же 15 ст. манифеста, въ которой сказано: „высшее достоинство среди купечества отнынѣ отличится не именемъ или чиномъ, а степенемъ трудолюбія просвѣщеннаго и важностью предпріятій“. Изъ сопоставленія смысла этихъ словъ манифеста 1807 г. и указа 1804 г. Совѣтъ вывелъ то заключеніе, что купцы, получившіе чины, не имѣютъ права покупать крестьянъ, почему и отклонилъ подобное предложеніе министра внутреннихъ дѣлъ [4]). Болѣе снисходительно совѣтъ отнесся къ просьбѣ дворового человѣка генерала Арбеньева, Бѣлоусова, отыскивающаго права личной свободы вслѣдствіе

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 715 с., [2]) П. С. З., XXX, № 23,027, [3]) П. С. З., № 21,481, [4]) Архивъ Государ. Совѣта, ibidem, 739—740 стр.

женитьбы на воспитанницѣ мѣщанскаго училища при воспитательномъ домѣ благородныхъ дѣвицъ. Дѣло Бѣлоусова перешло въ совѣтъ изъ сената, который отклонилъ его на основаніи 3 п. устава о воспитательныхъ домахъ, по силѣ котораго воспитанницы этихъ домовъ, въ случаѣ выхода ихъ замужъ, остаются только сами лично свободными, но не доставляютъ свободы своему мужу и дѣтямъ. Въ доказательство своего права на личную свободу Бѣлоусовъ ссылался на именной Высочайшій указъ 24 янв. 1806 г. по подобному же дѣлу двороваго человѣка жены вице-адмирала Симанскаго, Петрова, просившаго о предоставленіи ему правъ личной свободы также вслѣдствіе женитьбы на воспитанницѣ мѣщанскаго училища. Этимъ указомъ были признаны права этого учебнаго заведенія, дарованныя ему Екатериной II. Примѣнить тотъ же указъ къ разрѣшенію дѣла Бѣлоусова находилъ возможнымъ и совѣтъ [1]). Но при этомъ въ разъясненіе закона и въ предупрежденіе возможныхъ подлоговъ и злоупотребленій совѣтъ счелъ нужнымъ постановить, чтобы при подобныхъ бракахъ всегда требовать согласія помѣщика крѣпостнаго человѣка на его женитьбу съ извѣстной воспитанницей мѣщанскаго училища: только при такомъ условіи онъ и могъ получить личную свободу [2]).

При разборѣ споровъ о крымскихъ земляхъ, которые возникли между татарами, какъ коренными обитателями края, и помѣщиками, заявляющими свои претензіи на земли по крѣпостямъ, на нихъ данныхъ ихъ собственниками послѣ занятія Крыма Россіей, совѣтъ прибѣгаетъ къ толкованію относящихся сюда манифестовъ 1793 и 1794 гг. По первому изъ нихъ всѣ порожнія земли, розданныя для населенія, земледѣлія и сельскаго хозяйства, утверждены за ихъ без-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, ibidem, 819—820 стр., П. С. З., XXIX, № 22,004, [2]) П. С. З., XXX, № 22,830.

спорными владѣльцами; а манифестъ 1794 г. оставилъ въ свободномъ владѣніи всѣхъ сословій помѣстья, вотчины и тому подобныя дворянскія имѣнія, которыя принадлежали имъ въ видѣ наслѣдственной собственности или по другимъ какимъ законнымъ основаніямъ. Изъ постановленій обоихъ названныхъ манифестовъ видно, разсуждалъ совѣтъ, что правительство никогда не имѣло въ виду раздавать въ Крыму земли, принадлежавшія ихъ коренныиъ владѣльцамъ, и жаловало только пустопорожнія земли для ихъ заселенія. Поэтому совѣтъ занялся опредѣленіемъ правъ, которыя принадлежали въ Крыму этимъ коренныиъ поземельнымъ владѣльцамъ разныхъ родовъ [1]). Совѣтъ употребляетъ распространительное толкованіе по отношенію къ указу 1796 г., которымъ повелѣвалось, чтобы каждый изъ поселянъ въ Екатеринославской губерніи остался въ томъ званіи и мѣстѣ, гдѣ онъ записанъ по ревизіи 1795 г. Этотъ указъ примѣненъ совѣтомъ и къ населенію нѣкоторыхъ повѣтовъ той же губерніи, находившихся въ ней до конца 1791 г. „Разумъ" указа этого года былъ, по мнѣнію совѣта, тотъ, чтобы утвердить на мѣстахъ жительства „въ пресѣченіе нескончаемыхъ тяжебъ при отысканіи и отбывательствѣ бѣглыхъ людей, зашедшихъ въ Екатеринославскую губернію въ разныя времена и записанныхъ за помѣщиками въ ревизію 1795 года" [2]).

Дѣятельность Непремѣннаго Совѣта по толкованію законовъ обнимаетъ собою и разныя части *гражданскаго права*. Такъ въ области семейнаго права совѣтъ распространяетъ силу закона объ усыновленіяхъ [3]), подъ который онъ подводитъ случаи рожденія дѣтей вскорѣ послѣ заключенія брака или же—въ законномъ бракѣ, вскорѣ расторгнутомъ [4]). Въ сфе-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 843—845 с.; см. ниже, [2]) Архивъ Государ. Совѣта, ibidem, 872 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,477, [3]) См. ниже, [4]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 часть, 35—36; см. ниже.

рѣ имущественнаго права совѣтъ долго остановился на разъясненіи того, какъ нужно понимать законъ о десятилѣтней давности по отношенію къ крѣпостнымъ людямъ, ищущимъ свободы въ Малороссіи. Дѣло это началось съ рапорта въ совѣтъ малороссійскаго генералъ-губернатора, князя Куракина о дѣйствіи указа 3 департамента сената, которымъ отмѣнялась въ данномъ случаѣ эта давность. Куракинъ представилъ совѣту, что это постановленіе сената возбудило безчисленные иски и можетъ имѣть еще своимъ вреднымъ послѣдствіемъ, что правительство принуждено будетъ употреблять силу къ удержанію неправыхъ отбывательствъ. Совѣтъ, распорядившись пріостановкой дѣйствія этого указа сената, занялся уясненіемъ смысла тѣхъ мѣстъ литовскаго статута и указа 31 мая 1748 г., на которыхъ сенатъ основалъ уничтоженіе десятилѣтней земской давности на людей, ищущихъ свободы. По мнѣнію совѣта, литовскій статутъ не отмѣнилъ десятилѣтнюю давность на людей, ищущихъ свободы, но постановилъ только правило, какимъ образомъ вольные люди послѣ десятилѣтней жизни у помѣщиковъ могутъ отходить отъ нихъ [1]). Кромѣ того, сила этого артикула (13) литовскаго статута, разсуждалъ совѣтъ, уничтожается указомъ третьяго мая 1783 г., которымъ было повелѣно къ прекращенію побѣговъ въ малороссійскихъ губерніяхъ каждому поселянину остаться въ томъ мѣстѣ и званіи, гдѣ его застала ревизія. Указъ 31 мая 1748 г., приводимый въ рѣшеніи сената, совѣтъ понялъ такъ, что ревизія не есть крѣпость. Этотъ указъ простирается, по толкованію совѣта, только на спорныя владѣнія между помѣщиками и устанавливаетъ, какъ платить подати, не смотря на споръ, бездоимочно тому, за кѣмъ крестьяне записаны

---

[1]) Въ этомъ случаѣ вольные люди должны были платить помѣщикамъ по пяти рублей и возвратить последнимъ все, что было дано имъ въ видѣ помощи.

по переписи. Совѣтъ не согласился съ мнѣніемъ сената, чтобы ограничить, согласно указу 1723 г., силу доказательствъ на казачье состояніе людей, ищущихъ свободы, или ссылкой на прежніе реестры, или свидѣтельства стороннихъ людей. Примѣненіе указа 1723 г. было, по словамъ самого же сената, причиной безчисленныхъ тяжебъ, увеличенія дѣлъ въ приказахъ, колебанія собственности и разстройства хозяйства во всей Малороссіи. Съ появленіемъ указа 1783 г. для казаковъ оставалось доказывать, что перепись застала ихъ въ казачьемъ состояніи, или же,—что съ ея наступленіемъ они начали искъ свободы въ присутственныхъ мѣстахъ. Третій департаментъ сената, по мнѣнію совѣта, не обратилъ вниманія на этотъ указъ 1783 г. и своимъ опредѣленіемъ о десятилѣтней давности и доказательствахъ на состояніе казаковъ далъ поводъ къ безпокойствамъ, изображеннымъ въ представленіи Куракина. Поэтому совѣтъ рѣшилъ отмѣнить опредѣленіе сената особымъ указомъ, въ проэктѣ котораго [1]) было разъяснено, что „разумъ приводимыхъ сенатомъ въ своемъ опредѣленіи законовъ не простирается на разбираемые случаи“, и что этотъ „разумъ“ былъ совершенно измѣненъ послѣдующими узаконеніями, которыя всѣ „приведены къ единому началу“ въ указѣ 1783 г. По этому закону, который въ качествѣ „общегосударственнаго“ остался неизмѣннымъ и съ возвращеніемъ Малороссіи прежнихъ правъ ея въ судѣ и расправѣ, поселяне въ Малороссіи должны были оставаться въ томъ же званіи и на тѣхъ же земляхъ, гдѣ застала ихъ государственная перепись. На этомъ же основаніи было предписано совѣтомъ рѣшать всѣ подобныя дѣла „безъ всякой проволочки и съ наблюденіемъ всей справедливости“ [2]).

---

[1]) Этотъ проэктъ помѣщенъ въ протоколахъ засѣданій совѣта, [2]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 122—129 стр.; въ П. С. З. нѣтъ указа по этому дѣлу до 1815 г., когда было издано общее узаконеніе о срокахъ давности относительно утвержденія правъ собственности на крѣпостныхъ людей и отыскиванія свободы (XXXIII, № 25,947).

Слѣдующій случай толкованія закона по имущественному праву совѣтомъ предоставляетъ ту важную особенность, что оно было поручено ему самимъ государемъ, который тѣмъ самымъ призналъ это право за Непремѣннымъ Совѣтомъ. Дѣло шло на этотъ разъ объ опредѣленіи правъ разныхъ лицъ на, розданныя имъ въ пожизненное владѣніе во время королевскаго правленія въ Польшѣ, староства и государственныя имѣнія другихъ названій. По польской конституціи 1775 г. нѣкоторыя изъ этихъ имѣній были отданы наслѣдникамъ первоначальныхъ владѣльцевъ или другимъ постороннимъ лицамъ въ такъ называемое эмфитеутичное или ленное владѣніе съ тѣмъ только условіемъ, чтобы эти послѣдніе владѣльцы имѣній могли воспользоваться своими правами на нихъ лишь послѣ того, какъ окончится пожизненное владѣніе первоначальныхъ ихъ владѣльцевъ. Много такихъ имѣній оказалось въ присоединенной къ Россіи части Польши. Поэтому въ 1798 г. послѣдовалъ указъ, въ силу котораго мѣстныя начальства обязаны были „выполнять только тѣ обѣщанія польской республики, которыя приведены въ дѣйствіе, а коимъ не было надлежащаго движенія, оныя оставить безъ уваженія“ [1]). Въ силу этого указа всѣ имѣнія послѣдняго рода послѣ смерти пожизненныхъ ихъ владѣльцевъ стали перечислять въ казну; новымъ же владѣльцамъ, которые не успѣли воспользоваться пожалованными имъ при польскомъ правленіи ленными правами, стали отказывать въ ихъ прошеніяхъ объ утвержденіи за ними этихъ правъ. Но послѣ того, какъ они стали подавать на Высочайшее имя прошенія о возстановленіи своихъ правъ на основаніи данныхъ имъ грамотъ, Александръ Павловичъ повелѣлъ совѣту (въ 1803 г.) *точнѣе опредѣлить смыслъ указа 1798 года.* Совѣтъ нашелъ, что по смыслу даннаго указа эти лица не

---

[1]) П. С. З., XXV, № 18,626.

имѣютъ никакого права на владѣніе имѣніями. Владѣтели имѣній, хотя и получили на нихъ отъ польскихъ королей грамоты, но не выполнили условія пользованія этими имѣніями, не успѣли до присоединенія Польши къ Россіи начать владѣніе ими вслѣдствіе смерти пожизненныхъ владѣльцевъ имѣній. Поэтому всѣ подобныя имѣнія должны были переходить въ казенное вѣдомство по мѣрѣ того, какъ прекращаются права на нихъ пожизненныхъ владѣльцевъ. Напротивъ, тѣ имѣнія, которыя перешли уже въ моментъ присоединенія Польши къ Россіи къ новымъ ихъ владѣльцамъ на эмфитеутичномъ правѣ, совѣтъ рѣшилъ оставить въ ихъ владѣніи [1]). Толкованію же совѣта подвергся законъ о благопріобрѣтенныхъ имѣніяхъ. Въ совѣтѣ разсматривалось прошеніе помѣщицы Опочининой о дозволеніи ей оставить свое благопріобрѣтенное имѣніе въ разныхъ губерніяхъ въ наслѣдство своимъ внучатамъ съ тѣмъ условіемъ, чтобы при жизни дочери и зятя Опочининой эти имѣнія не могли быть ни проданы, ни заложены и наслѣдники пользовались одними доходами съ имѣній. Совѣтъ призналъ право Опочининой на такое распоряженіе благопріобрѣтеннымъ имѣніемъ, которымъ „каждый могъ по общимъ законамъ располагать неограниченно“. Но въ тоже время совѣтъ замѣтилъ, что въ законахъ не опредѣлено точно, на какихъ обязательныхъ условіяхъ владѣльцы благопріобрѣтенныхъ имѣній могутъ передавать ихъ своимъ наслѣдникамъ. Поэтому въ предупрежденіе споровъ, которые могутъ возникнуть при подобныхъ случаяхъ, а также для того, чтобы распоряженія владѣльцевъ такого рода имѣніями происходили законнымъ и однообразнымъ порядкомъ совѣтъ счелъ нужнымъ „пояснить“ существующій законъ о благопріобрѣтенныхъ имѣніяхъ слѣ-

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 часть, 158—159 стр., П. С. З., XXVII, № 20,833.

дующимъ образомъ. Каждый владѣлецъ благопріобрѣтеннаго имѣнія можетъ распоряжаться имъ по своему произволу и поэтому можетъ продавать, дарить и завѣщать его на такихъ условіяхъ о продажѣ и образѣ пользованія и управленія имѣніемъ, на какихъ онъ самъ желаетъ, лишь бы эти условія не противорѣчили общимъ государственнымъ законамъ [1]). При обсужденіи дѣла супруговъ графовъ Соллогубъ, изъ которыхъ жена жаловалась на неправильное отобраніе у нея собственнаго ея имѣнія опекою надъ имѣніями мужа, совѣтъ остановился на мнѣніи о дѣлѣ одного изъ опекуновъ, тайнаго совѣтника Неплюева, который основалъ свой взглядъ на литовскомъ статутѣ. По мнѣнію совѣта, Неплюевъ неправильно толкуетъ въ пользу графа Соллогуба статью этого статута, въ которой сказано, что первая запись (условіе) остается всегда въ своей силѣ, а послѣдняя обращается въ ничто. Слѣдовательно, должна быть признана, утверждалъ Неплюевъ, ничтожною и мировая сдѣлка между Соллогубами (въ 1797 г.), въ силу которой жена получала право покупки у племянницы мужа, графини Потоцкой ея части въ горыгорѣцкомъ имѣніи: этой сдѣлки между Соллогубами предшествовала другая (въ 1793 г.), при которой ничего не говорилось о правѣ графини Соллогубъ на такую покупку земли у графини Потоцкой. Совѣтъ не согласился съ этимъ мнѣніемъ Неплюева, противорѣчащимъ самому простому и ясному смыслу приводимой имъ статьи литовскаго статута. Она означаетъ, по толкованію совѣта, только то, что первая запись исключаетъ вторую въ томъ случаѣ, когда одна и таже вещь отдается двумя записями разнымъ лицамъ; здѣсь же обѣ записи относятся къ однимъ и тѣмъ же двумъ лицамъ и основаны на взаимномъ ихъ согласіи [2]).

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 287 стр., [2]) Ibidem, 659—664 с.

Совѣтъ иногда долженъ былъ заниматься толкованіемъ законовъ въ случаяхъ, гдѣ они неправильно понимались и толковались разными учрежденіями, не исключая сената. Такъ ни костромское губернское правленіе, ни сенатъ не рѣшались удовлетворить просьбѣ дочери генералъ-маіора Каменскаго о взысканіи долга съ ея племянника, графа Мусина-Пушкина. Удовлетворить этотъ долгъ просительница желала посредствомъ продажи имѣнія М.-Пушкина, заложеннаго въ вспомогательномъ банкѣ. Но на это не рѣшалось ни одно изъ названныхъ учрежденій, которыя полагали, что имѣніе графа Мусина-Пушкина не можетъ быть подвергнуто никакому взысканію по 24 ст. устава вспомогательнаго банка, разъ оно въ немъ заложено. Но, толкуетъ совѣтъ эту статью, она не можетъ быть примѣнена въ этомъ случаѣ, потому, что „обращеніемъ остальной части доходовъ въ уплату этого долга не дѣлается никакого прикосновенія къ самому имѣнію, что долгъ банковый и % его остаются въ прежнемъ обезпеченіи и что, наконецъ, какъ обязательствомъ графа М.-Пушкина банковыя правила ничѣмъ не нарушаются (ибо онъ переноситъ только на другое лицо тѣ доходы, кои самъ съ имѣнія получаетъ), такъ и исполненіемъ сего обязательства эти правила нарушены быть не могутъ“ [1]).

Наконецъ, совѣтъ не разъ толковалъ Высочайшіе манифесты о помилованіи разнаго рода преступниковъ, если въ совѣтѣ заходила рѣчь о способѣ примѣненія этихъ манифестовъ. Такъ вскорѣ послѣ восшествія на престолъ Александра I въ совѣтѣ былъ возбужденъ вопросъ о томъ, могутъ ли, въ силу манифеста 15 марта 1801 г., получить прощеніе и дозволеніе вернуться на родину литовскіе дворяне, которые участвовали въ послѣднемъ польскомъ мятежѣ и

---

[1]) Ibidem, 686 стр.

потомъ скрылись за границу. Въ числѣ этихъ дворянъ были люди богатыхъ и знатныхъ фамилій (графъ Огинскій, Прозоръ, Зенковичъ и др.), имѣнія которыхъ за нарушеніе вѣрности присяги конфискованы и пожалованы разнымъ особамъ въ вѣчное и потомственное владѣніе. По мнѣнію совѣта, сила манифеста 15 марта 1801 г. простирается только на тѣхъ бѣжавшихъ за границу, которые безъ этого манифеста должны были претерпѣть наказаніе за свою вину и самовольный побѣгъ. Въ число этихъ лицъ включаются, по силѣ манифеста 6 мая 1779 г., только воинскіе нижніе чины изъ регулярныхъ и нерегулярныхъ войскъ и крестьяне какъ казенные, такъ и помѣщичьи. Литовскіе же и польскіе дворяне—не бѣглые, а изгнанные изъ государства за соединеніе съ мятежниками и нарушеніе присяги на подданство, почему къ нимъ и не можетъ быть примѣненъ манифестъ 15 марта 1801 г. Второй случай толкованія относился къ манифесту 2 апр. 1801 г. о прощеніи казенныхъ взысканій до тысячи рублей. Генералъ-прокуроръ предложилъ въ совѣтѣ записку о разныхъ сомнѣніяхъ, возникшихъ при примѣненіи этого манифеста [1]). Всѣ его сомнѣнія совѣтъ разрѣшилъ, придерживаясь смысла самого манифеста, общимъ положеніемъ, что имъ прощаются взысканія до тысячи руб., лежащія только на лицахъ, а не дѣлахъ [2]). По дѣлу объ обвиненіи въ лихоимствѣ бывшаго полоцкаго воеводы Энгельгардта совѣтъ согласился съ мнѣніемъ сената, что Энгельгардтъ долженъ быть освобожденъ отъ суда и взыска-

---

[1]) Г. прокуроръ именно сомнѣвался, можно ли подвести подъ него казенныя взысканія, сумма которыхъ отъ раздѣленія на разныя лица сдѣлалась менѣе тысячи р., недоимки по откупамъ и подрядамъ, которыя не обезпечены имѣніями и сложены на поручителей, недоимки по подрядамъ, по которымъ деньги выданы впередъ и вслѣдствіе несостоятельности подрядчиковъ сложены на поручителей и, наконецъ,—похищеніямъ. [2]) Ibidem, 1009—1010 стр., П. С. З., XXVI, № 20,043.

нія по силѣ нѣсколькихъ манифестовъ, состоявшихся во время производства дѣла (въ 1787, 1793 и 1801 г.): этими манифестами прощены всѣ бывшіе подъ судомъ и слѣдствіемъ за упущенія въ должностяхъ. При внесеніи въ совѣтъ дѣла объ Энгельгардтѣ было Высочайше повелѣно, чтобы при его разсмотрѣніи было обращено особенное вниманіе на то, можно ли подвести подъ указанные манифесты обвиненіе подсудимаго въ томъ, что онъ взялъ съ именитаго витебскаго гражданина Смыки лисій мѣхъ. Разбирая дѣло, совѣтъ выразилъ тотъ взглядъ, что „сила всѣхъ упомянутыхъ манифестовъ и дарованное ими прощеніе относится до всѣхъ, оказавшихся въ неисправленіи или упущеніи должности, кромѣ тѣхъ, которыя оказались въ важнѣйшихъ преступленіяхъ, какъ-то смертоубійствѣ, разбоѣ и *лихоимствѣ*". Но такъ какъ фактъ лихоимства Энгельгардта въ данномъ случаѣ не доказанъ, то совѣтъ призналъ согласнымъ съ манифестами освобожденіе его сенатомъ отъ взысканія по этой части обвиненія Энгельгардта [1]).

Кромѣ толкованія законовъ, совѣтъ занимался и *дополненіями къ законамъ*, какъ существующимъ, такъ особенно изданнымъ при непосредственномъ участіи самого совѣта. Такъ при обсужденіи въ 1801 г. вопроса о порядкѣ производства въ статскіе чины совѣтъ пришелъ къ такому заключенію, что для установленія этого порядка необходимо возстановить силу указа 1790 г., въ которомъ былъ опредѣленъ срокъ для производства въ чины до коллежскаго ассесора [2]). Этотъ указъ долженъ быть *дополненъ*, кромѣ того, еще опредѣленіемъ указа 1799 г., гдѣ, кромѣ сроковъ производства до статскаго совѣтника, содержатся статьи о гражданской службѣ дворянъ и городничихъ и правило о томъ, чтобы дер-

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 1014 -1016 с., [2]) П. С. З., XXIII, № 16,930.

жаться по возможности порядка, при которомъ чины совпадали бы съ мѣстами, должностями [1]). Въ данномъ случаѣ одинъ существующій законъ былъ дополненъ въ совѣтѣ другимъ. Въ слѣдующемъ дѣлѣ совѣтъ создаетъ новый законъ, какъ дополненіе стараго. Въ сенатъ было подано прошеніе полковника Кологривова о томъ, чтобы отъ него были приняты вмѣсто денегъ долговые акты на поручика Головина въ случаѣ, если при продажѣ съ аукціона его имѣнія, оно останется за Кологривовымъ. Сенатъ соображая, что это дѣло не можетъ быть разрѣшено существующими законами, гдѣ нѣтъ опредѣленнаго постановленія на подобный случай, предположилъ установить одно общее правило. Сущность этого правила заключалась въ томъ, что при публичной продажѣ недвижимыхъ имѣній за безспорные долги дозволялось принимать долговыя обязательства кредиторамъ, которые пожелаютъ пріобрѣсть продаваемыя имѣнія, въ число денегъ, слѣдующихъ за купленное съ большой выгодой для должника имѣніе: безспорные долговые акты „сами по себѣ составляютъ наличную сумму, равномѣрную въ пользу обѣихъ сторонъ". Совѣтъ, однако, нашелъ это предлагаемое сенатомъ новое положеніе по конкурсному уставу неполнымъ: оно примѣнимо только въ случаѣ, когда имѣніе продается для удовлетворенія одного кредитора. Но какъ часто случается, замѣчаетъ совѣтъ, что одно и тоже имѣніе продается для удовлетворенія многихъ кредиторовъ и слѣдующія за него деньги подлежатъ платежу не одному, а всѣмъ вообще кредиторамъ по мѣрѣ претензіи каждаго и соразмѣрности вырученной суммы, то совѣтъ и рѣшилъ *дополнить* положеніе сената болѣе общимъ постановленіемъ. По силѣ этого постановленія тотъ изъ кредиторовъ, за кѣмъ останется по продажѣ имѣніе, долженъ былъ вносить вмѣсто наличныхъ денегъ без-

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 167—168 с.; П. С. З., XXV, № 19,159.

спорные долговые акты. Но только количество ихъ должно быть такое, какое причитается на его часть по конкурсу съ прочими кредиторами. Остальную же сумму кредиторъ-покупщикъ обязанъ заплатить наличными деньгами [1]).

Дополненіе законовъ въ совѣтѣ происходило не по инціативѣ только сената, какъ это было въ разсмотрѣнномъ случаѣ, когда былъ дополненъ уже существующій законъ. Чаще случалось, что самъ совѣтъ сознавалъ неполноту законовъ, обсужденіе и формулированіе которыхъ принадлежало ему самому, и поэтому спѣшилъ внести въ нихъ необходимыя поправки, когда представлялись подходящія дѣла. Таковъ, напр., былъ выработанный совѣтомъ законъ объ особомъ сословіи свободныхъ хлѣбопашцевъ или земледѣльцевъ [2]). Вскорѣ послѣ его обнародованія въ совѣтѣ разсматривалось дѣло вологодской помѣщицы Аникіевой, которая отпустила своихъ крестьянъ на извѣстныхъ условіяхъ въ свободные хлѣбопашцы, но умерла прежде, чѣмъ эти условія были утверждены мѣстнымъ начальствомъ. Совѣтъ съ своей стороны утвердилъ распоряженія Аникіевой, при чемъ былъ дополненъ и самый законъ, согласно предложенію членовъ совѣта Лопухина и С. П. Румянцева, одобренному государемъ, постановленіемъ, что условія, заключенныя помѣщиками съ ихъ крестьянами, не должны „прерываться въ своемъ теченіи, хотя бы за смертью первыхъ они и не прошли указанныя формы“ [3]). Другую особенность представило собою примѣненіе закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ при увольненіи симбирской помѣщицей Куроѣдовой своихъ родовыхъ крестьянъ въ это сословіе. Куроѣдова не заключала никакихъ условій съ ними, какъ это требовалось закономъ и было сдѣлано Аникіевой, а изъявила желаніе объ ихъ увольненіи въ духов-

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 607—608 стр.; П. С. З., XXIX, № 22,669, [2]) П. С. З., XXVII, № 20,620, [3]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 789—797; П. С. З., № 28,933.

номъ домовомъ завѣщаніи. Въ виду этого послѣдняго обстоятельства по смерти Куроѣдовой все дѣло поступило въ совѣтъ, куда было подано прошеніе крестьянъ объ утвержденіи воли ихъ помѣщицы. Дѣло Куроѣдовой вызвало въ совѣтѣ большое разнообразіе мнѣній. Такъ графъ Завадовскій, не сомнѣваясь въ согласіи обѣихъ сторонъ на сдѣлку, предлагалъ завѣщаніе Куроѣдовой признать дѣйствительнымъ. Графъ Н. П. Румянцевъ, наоборотъ, констатировалъ отсутствіе въ дѣлѣ условій между помѣщицей и крестьянами, предлагалъ купить крестьянъ въ казну и потомъ отпустить ихъ въ свободные земледѣльцы. Министръ юстиціи (князь Лопухинъ) нашелъ, что вслѣдствіе недостатка этихъ условій разсматриваемый случай не подходитъ ни подъ законъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ, ни подъ его дополненіе по дѣлу Аникіевой и поэтому совершенно отвергалъ законность распоряженій Куроѣдовой. Наконецъ, князь Чарторыйскій замѣчалъ, что *по разуму закона* крестьяне помѣщицы Куроѣдовой свободны, а земля принадлежитъ наслѣдникамъ, съ которыми крестьяне при посредствѣ правительства и должны войти въ добровольное соглашеніе относительно владѣнія землею. Въ противномъ случаѣ крестьянамъ нужно назначить земли изъ числа казенныхъ, а самихъ крестьянъ включить въ состояніе свободныхъ хлѣбопашцевъ. Но совѣтъ, „принимая въ уваженіе, что въ завѣщаніяхъ можно распоряжаться родовымъ имѣніемъ только по законамъ“, не утвердилъ завѣщанія Куроѣдовой о своихъ крестьянахъ и рѣшилъ и на будущее время не допускать подобныхъ сдѣлокъ, нарушающихъ интересы наслѣдниковъ родовыхъ имуществъ [1]).

Тотъ же законъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ былъ вскорѣ дополненъ (въ 1807 г.) еще новымъ правиломъ объ уволь-

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 800—806 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,562.

ненія крестьянъ на основаніи этого закона цѣлыми селеніями. Это дополненіе было сдѣлано совѣтомъ по поводу увольненія крестьянъ помѣщикомъ Нагурскимъ, которые были отпущены имъ на особыхъ условіяхъ [1]) до изданія закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ (въ 1800 г.), не въ томъ порядкѣ, какой имъ предписанъ, и ни даже согласно съ общимъ положеніемъ о людяхъ, отпускаемыхъ на волю частными людьми. По этому послѣднему положенію за людей, отпущенныхъ на волю, долженъ быть отвѣчать самъ помѣщикъ, на котораго возлагались отправленіе рекрутской повинности и уплата податей. Но этой отвѣтственности въ данномъ случаѣ, по мнѣнію совѣта, быть не можетъ, такъ какъ Нагурскимъ отпущено на волю цѣлое селеніе, самъ же помѣщикъ умеръ, не указавши въ своемъ завѣщаніи способа обезпеченія въ отправленіи этой повинности. А такъ какъ въ нашихъ законахъ нѣтъ, по справедливому замѣчанію сената, яснаго постановленія о томъ, какимъ образомъ могутъ быть увольняемы крестьяне цѣлыми селеніями безъ нарушенія наложенныхъ на нихъ повинностей, то совѣтъ постановилъ признать крестьянъ Нагурскаго лично свободными и предоставить имъ войти въ соглашеніе съ его наслѣдниками относительно условій владѣнія землею. Вмѣстѣ съ тѣмъ было опредѣлено, чтобы „отнынѣ въ увольненіи крестьянъ на волю цѣлыми съленіями поступать на основаніи положенія о свободныхъ хлѣбопашцахъ, гдѣ подробно изображены способы, какъ къ исправному отправленію повинностей, такъ и предохраненію селеній въ ихъ цѣлости“ [2]).

---

[1]) Нагурскій поставилъ необходимымъ условіемъ при отпущеніи своихъ крестьянъ на волю, чтобы они, пока онъ живъ, остались въ полномъ ему послушаніи, а послѣ его смерти не выказывали по отношенію къ его наслѣдникамъ неповиновенія и безпорядковъ. Наслѣдники, кромѣ того, должны были выплачивать извѣстную часть послѣ Нагурскаго и другимъ лицамъ-кредиторамъ послѣдняго. Въ виду этихъ особенныхъ условій сенатъ нашелъ, что „случай этотъ совершенно новый и требуетъ новаго законоположенія“, [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 814—817 с.; П. С. З., XXIX, № 22,714.

Законъ объ усыновленіяхъ въ дворянскихъ семьяхъ, надъ которымъ совѣтъ поработалъ немало, потребовалъ, въ свою очередь, нѣсколькихъ дополненій къ общему положенію, по которому усыновленныя дѣти признавались равными во всѣхъ правахъ по роду и наслѣдству, принадлежащихъ законнымъ дѣтямъ [2]). Такъ при разборѣ споровъ о недвижимомъ имѣніи между помѣщиками Апухтинымъ и Шеншиной [3]) было постановлено изъяснить вообще, что дѣти, вводимыя во всѣ права, принадлежащія по роду и наслѣдству законнымъ дѣтямъ, поэтому должны быть признаваемы во всѣхъ наслѣдственныхъ линіяхъ наравнѣ съ законными дѣтьми и, слѣдовательно, ни подъ какимъ видомъ не могутъ быть лишены правъ, которыя присвояются разнымъ степенямъ родства по общимъ узаконеніямъ о наслѣдствѣ [4]). Прошеніе коллежскаго совѣтника Горюшкина и отставнаго маіора Козакова объ усыновленіи ихъ воспитанниковъ дало поводъ совѣту дополнить законъ объ усыновленіяхъ еще другимъ правиломъ, по которому запрещалось признавать тождественными усыновленія, совершаемыя по обрядамъ церкви, и усыновленія гражданскія: усыновленія перваго рода не давали никакихъ правъ, ни сословныхъ (дворянскихъ), ни имущественныхъ и наслѣдственныхъ [5]).

Всѣ разсмотрѣнные нами случаи толкованія и дополненія законовъ Непремѣннымъ Совѣтомъ доказываютъ, что онъ пользовался правомъ того и другаго только въ качествѣ законосовѣщательнаго учрежденія: всякое толкованіе, какъ и дополненіе совѣтомъ законовъ прежде, чѣмъ стать дѣйствующимъ закономъ, должно было получить Высочайшую *санкцію* точно также, какъ и всякій законопроэктъ, разсматриваемый совѣтомъ въ обыкновенномъ порядкѣ. Утвержденіемъ

---

[1]) П. С. З., XXVI, № 19,310, [2]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 часть,, 41—42 с., [3]) П. С. З., XXVII, № 20,980, [4]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 47 стр.

государемъ законопроэкта, разсмотрѣннаго въ Непремѣнномъ Совѣтѣ, заканчивалась его дѣятельность въ образованіи закона[1]). Обыкновенно санкціонировалось рѣшеніе большинства членовъ совѣта; но иногда бывали случаи, что вмѣсто рѣшенія всего совѣта государь утверждалъ мнѣніе одного изъ его членовъ: графа Завадовскаго[1]), графа Н. П. Румянцева[2]), графа Кочубея[3]) и др. Въ протоколахъ засѣданій Непремѣннаго Совѣта упоминается о случаѣ, когда по иниціативѣ совѣта произошла *отмѣна закона* 1765 г. о правѣ помѣщиковъ отдавать своихъ крестьянъ „по продерзостному ихъ состоянію“ въ каторжную работу для исправленія. Сенатъ высказалъ мнѣніе о примѣненіи этого закона къ крестьянину Сергѣеву, присланному его помѣщицей, Козляниновой въ адмиралтейскую коллегію для отсылки въ каторжную работу на 20 лѣтъ. Но совѣтъ заявилъ, что указъ 1765 г. съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ и другихъ послѣдующихъ узаконеній уже не можетъ имѣть дѣйствія. „Для исправленія людей худаго поведенія устроены, мотивируетъ свое мнѣніе совѣтъ, смирительные и рабочіе дома; каторжная работа опредѣлена единственно для важныхъ преступниковъ, какъ-то, смертоубійцъ и пр., за меньшія же преступленія назначена ссылка на поселеніе и другія наказанія по приговору судебныхъ мѣстъ“. Въ виду всѣхъ этихъ соображеній совѣтъ отмѣнилъ опредѣленіе сената о крестьянинѣ помѣщицы Козляниновой и постановилъ, чтобы въ будущее время подобные случаи разрѣшались на основаніи послѣднихъ, болѣе мягкихъ узаконеній[4]).

Въ связи съ санкціей закона находится вопросъ о фор-

---

[1]) Объ утвержденіи законопроэктовъ обыкновенно извѣщалъ совѣтъ правитель канцеляріи совѣта, тайный совѣтникъ Вейдемейеръ (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 519—520, 796, 822, 870 и др.) и иногда членъ совѣта Трощинскій, когда онъ имъ сдѣлался (III, 1 ч., 80 стр.); [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 580, [3]) Ibidem, 718 с., [4]) III, 2 ч., 947, [5]) III, 1 ч., 831—832 с.

мѣ, въ какой происходитъ утвержденіе государемъ выработаннаго въ совѣтѣ законопроэкта [1]). Въ этомъ отношеніи въ первую половину царствованія и реформъ въ администраціи Александра I продолжалъ господствовать въ дѣятельности совѣта взглядъ XVIII ст., что законъ и именной Высочайшій указъ одно и тоже [2]). Въ дѣлахъ совѣта нѣсколько разъ встрѣчаются рѣшенія, основанныя на категорическомъ его заявленіи, что именные указы составляютъ „существенное основаніе собственности и частныхъ правъ въ Россіи и что не можетъ быть ни спокойствія, ни твердости въ частныхъ владѣніяхъ, если именные Высочайшіе указы будутъ отмѣняемы по частнымъ жалобамъ. Отмѣна одного указа можетъ породить, по мнѣнію совѣта, множество подобныхъ домогательствъ. Всѣ споры по имѣніямъ могутъ возникнуть снова и всѣ владѣнія могутъ быть подвержены иску и сомнѣнію, если дѣла, рѣшенныя именными Высочайшими указами, и, присужденныя ими, владѣнія будутъ вновь отчуждаемы и перевершиваемы". Совѣтъ высказываетъ даже опасеніе, чтобы отмѣна Высочайшихъ указовъ не „ослабила всеобщую вѣру къ положеніямъ, окончательно принятымъ и разъ навсегда рѣшеннымъ" [3]). Совѣтъ старается доказать необходимость примѣненія этого непремѣннаго „общаго правила, какъ единственнаго основанія всѣхъ частныхъ правъ и владѣнія" [4]) въ виду нерѣдкихъ въ практикѣ совѣта случаевъ, когда онъ долженъ быть рѣшать одно и тоже дѣло, по которому состоялись ранѣе опредѣленія до двухъ или даже трехъ разъ.

---

[1]) Н. О. Куплеваскій: „Русское государственное право", Харьковъ, 1894 68 стр., [2]) Н. М. Коркуновъ: „Указъ и законъ", Спб., 1894, 309 стр., [3]) См., дѣло по жалобѣ тайнаго совѣтника Вадковскаго на рѣшеніе сената и министра юстиціи (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 236), дѣло о недвижимомъ имѣніи, оставшемся послѣ вдовы Кирѣевской (III, 2 ч., 344), дѣло о поручительствѣ московскаго именитаго гражданина Жигарева за купца Солодовникова (ibidem, 363—364 с.), дѣло Свищевой съ Колонтаевыми о болховскомъ недвижимомъ имѣніи (516—517 с.) и дѣло о долгахъ князя Голицына (611 с.), [4]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 517 стр.

Такъ происходило, не смотря на то, что каждый разъ подобное дѣло рѣшалось черезъ болѣе или менѣе большіе промежутки времени „окончательно Высочайшимъ повелѣніемъ[5]). Былъ случай, что въ совѣтъ было внесено дѣло, по которому приносилась жалоба на Высочайшее имя до семи разъ и каждый разъ просителямъ было отказано[6]). Иногда дѣло, только что рѣшенное по Высочайшему повелѣнію, снова возобновлялось по другому именному указу[7]). Встрѣчаются и такія дѣла, при рѣшеніи которыхъ одинъ Высочайшій указъ противорѣчилъ другому, что приводило къ подачѣ прошенія на Высочайшее имя въ третій разъ. Таково было дѣло коллежскаго ассесора Кошелева и дѣвицы Унковской, по поводу котораго одно рѣшеніе состоялось при Екатеринѣ II, а другое, противорѣчащее первому, при Павлѣ I. Разсматривая это дѣло, совѣтъ при видѣ „двухъ рѣшеній законодательныхъ властей, одно другому противныхъ, счелъ невмѣстнымъ", постановить третье рѣшеніе: „таковая разнообразность въ постановленіяхъ верховнаго правительства, дѣлая нетвердыми права собственности, откроетъ путь, по словамъ совѣта, къ безконечнымъ тяжбамъ и ослабитъ увѣренность каждаго въ спокойномъ владѣніи ему принадлежащаго". Поэтому совѣтъ утвердилъ послѣднее рѣшеніе по дѣлу Павла I[4]) Въ дѣлѣ

---

[1]) См. дѣло по доносу купца Топальцева на купцовъ Мѣняйловыхъ касательно поставки соли (ibidem, III, 1 ч., 482 с.), рѣшеніе совѣта по прошенію англ. купцовъ Бонаръ и Гарбей о выпускѣ досокъ за границу (499 с.), дѣло статскаго совѣтника Голынскаго объ имѣніи (III, 2 ч., 207 с.), дѣло дочери капитана Лобанова (521—522 с.), дѣло князя Н. Голицына съ наслѣдниками вдовы Нарышкиной (512—513 с.), дѣло Свищевой (516 с.), дѣло подполковника Юзефовича объ имѣніи, доставшемся ему отъ козака Калиты (523 с.) и дѣло подполковника Гарновскаго съ графомъ Штейнбокомъ (524 с.), [2]) См. дѣло экономич. крестьянъ Андроновской волости, Калужской губерніи съ помѣщикомъ Римскимъ-Корсаковымъ (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 511—512 с., [3]) См. дѣло о жалобѣ оберъ-бергмейстера Колтовскаго на рѣшеніе сената (ibidem, 519 с.) и дѣло казенныхъ крестьянъ симбирской губерніи съ помѣщицей Бахметьевой (517—518 стр.), [4]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 513- 515 стр.

же о правахъ наслѣдства гофмейстерины Нарышкиной, за которой Екатерина II утвердила по завѣщанію мужа половину недвижимаго имѣнія, а Павелъ I—лишь указную изъ него часть, совѣтъ старался соединить завѣщательную волю съ наслѣдственнымъ правомъ Нарышкиной. Именно совѣтъ рѣшилъ оставить въ пожизненномъ ея владѣніи завѣщанное мужемъ имѣніе, а по смерти Нарышкиной обратить въ родъ принадлежащую ей часть [1]).

Но стараясь укрѣпить силу именныхъ Высочайшихъ указовъ, совѣтъ отдавалъ предпочтеніе указамъ, подписаннымъ государемъ, предъ словесными Высочайшими повелѣніями, объявляемыми разными лицами тѣмъ или другимъ учрежденіямъ. Въ дѣятельности Непремѣннаго Совѣта замѣчается, вопреки колебаніямъ XVIII столѣтія въ вопросѣ о взаимномъ отношеніи между подписными и словесными Высочайшими указами [2]), твердое и опредѣленное направленіе. Вездѣ, гдѣ только происходила коллизія между этими двумя родами Высочайшихъ указовъ, совѣтъ категорически и рѣшительно проводитъ тотъ взглядъ, что подписной Высочайшій указъ не можетъ быть отмѣненъ словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [3]). Совѣтъ приписываетъ лишь перваго рода указамъ значеніе „общихъ узаконеній", которыми только и могъ быть отмѣненъ, согласно X ст. учр. министерствъ 1802 г., существующій законъ. По отношенію къ подписному Высочайшему указу словесное Высочайшее повелѣніе есть, по взгляду совѣта, лишь „частное повелѣніе", спеціальный законъ, который поэтому не можетъ лишать силы законъ общій—Высочайшій указъ, подписанный собственноручно государемъ [4]). При рѣшеніи такихъ дѣлъ, гдѣ совѣту

---

[1]) Ibidem, 279—280 стр., [2]) Коркуновъ, ibidem, 310--313 стр., [3]) Это положеніе существуетъ теперь въ русскихъ основныхъ законахъ (ст. 66). [4]) См. дѣло удѣльныхъ крестьянъ Мячковской волости о спорныхъ земляхъ съ графомъ Орловымъ и др. помѣщиками (Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 577 с.), дѣло помѣщиковъ Фащей съ княгиней Воронцовой (569—570 с.) и дѣло о долгахъ князя Голицына (620 и 629 с.).

приходилось примѣнять это правило о предпочтеніи подписныхъ Высочайшихъ указовъ словеснымъ, онъ ссылался обыкновенно на то, что отъ самого государя неоднократно исходили именные указы, которыми безусловно запрещалось исполнять словесныя Высочайшія повелѣнія, отмѣняющія подписные Высочайшіе указы [1]). По не разъ уже упомянутому нами дѣлу о долгахъ князя Голицына совѣтъ рѣшилъ сдѣлать выговоръ московскому губернскому правленію и уѣздному суду за то, что они не только „неправильно истолковали, но и приняли къ исполненію Высочайшее повелѣніе, объявленное имъ министромъ юстиціи (о назначеніи вопреки общему закону опекуна къ имѣніямъ князя Голицына) въ отмѣну именныхъ за Высочайшимъ подписаніемъ указовъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ совѣтѣ было постановлено „подтвердить повсемѣстно силу общихъ узаконеній о таковыхъ объявляемыхъ повелѣніяхъ, прежде состоявшихся“ [2]).

Такимъ образомъ, на основаніи всѣхъ изложенныхъ нами взглядовъ Непремѣннаго Совѣта на силу именныхъ Высочайшихъ указовъ можно утверждать, что значеніе закона въ его глазахъ имѣли только Высочайшіе подписные указы, которые ни въ какомъ случаѣ не могли быть отмѣняемы словесными Высочайшими повелѣніями. Послѣднія не должны были примѣняться, какъ скоро уже существовалъ по данному роду дѣлъ Высочайшій подписной указъ [3]). Можно

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 547 и 569—570 стр., [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 2 ч., 617 с.; П. С. З., XXIX, № 22,134, [3]) Проф. Коркуновъ въ, цитированномъ нами, послѣднемъ своемъ сочиненіи („Указъ и законъ“) замѣчаетъ, что при Александрѣ I подписные Высочайшіе указы требовались только по важнѣйшимъ дѣламъ, какъ и при Петрѣ III и Екатеринѣ II, (указы 22 янв. и 3 іюля 1762 г.). Въ подтвержденіе этого своего взгляда Коркуновъ приводитъ именной указъ по дѣлу вдовы маіора Надаржанской съ Кондратьевыми, оспаривавшими законность рожденія ея дочери, и извѣстное намъ дѣло объ опекѣ надъ имѣніями кн. Голицына (314 с.). Но изъ этихъ дѣлъ только видно, что вообще словесные указы не могли отмѣнять подписныхъ, какъ говоритъ объ этомъ и Коркуновъ, но, какъ показываютъ цитированныя нами дѣла, это правило примѣнялось и къ маловажнымъ дѣламъ.

спорить вообще о томъ, совпадаетъ ли это различіе между подписнымъ и словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ съ установившимся въ наукѣ государственнаго права взглядомъ на отличіе закона отъ правительственнаго распоряженія [1]). Но по отношенію къ Непремѣнному Совѣту несомнѣнно одно то, что въ пору его дѣятельности среди членовъ совѣта было уже понятіе о законѣ, какъ общемъ, высшемъ и основномъ, юридическомъ принципѣ общественной жизни, по сравненію, съ которымъ распоряженіе органовъ власти имѣетъ значеніе только дальнѣйшаго развитія и примѣненія идеи закона. Мы видѣли, что въ самый „Наказъ" Непремѣнному Совѣту было внесено даже различіе между „коренными и временными государственными постановленіями", — основными и обыкновенными законами. Члены совѣта также сознавали разницу между коренными, основными законами и всѣми остальными актами текущей администраціи, какъ это видно изъ извѣстнаго намъ предложенія совѣту графа Завадовскаго составить „общій планъ законовъ". Но особенно ясно различіе между закономъ и распоряженіемъ было высказано графомъ С. П. Румянцевымъ въ его „Мнѣніи о сенатѣ". Здѣсь онъ говоритъ, что „необходимо бы было кажется нужно сдѣлать нѣкоторое различіе между Высочайшими повелѣніями, кои относятся къ временнымъ распоряженіямъ, къ случаямъ и лицамъ, и тѣми, изъ коихъ имѣетъ составиться государственное уложеніе". Румянцевъ иллюстрируетъ эту свою мысль примѣромъ. „Ощутительно, надѣюсь, по крайней мѣрѣ, для всякаго, замѣчаетъ онъ, что воля монаршая, устроивающая благосостояніе цѣлаго народа, и таже воля, удостоивающая, примѣрно, благородную дѣву званіемъ фрейлинскимъ, не однимъ и тѣмъ же наименованіемъ образоваться должна. Государственное уложеніе до-

---

[1]) Куплеваскій, ibidem, 93—96 стр., Коркуновъ: „Русское Государственное право", II томъ, 16—21 стр., „Указъ и законъ", 309—323 стр. и слѣд.

полняется, прибавляетъ еще Румянцевъ, тѣми законами, въ которые обращаются Высочайшія повелѣнія послѣ того, какъ сенатъ представляетъ государю о неудобствахъ въ исполненіи законовъ, а относительно этого представленія не послѣдуетъ никакой Высочайшей резолюціи“[1])

До сихъ поръ мы разсматривали законодательную дѣятельность Непремѣннаго Совѣта, какъ она проявилась въ образованіи закона. Теперь мы обратимся къ обозрѣнію тѣхъ его работъ, которыя совѣтъ предпринималъ относительно *реорганизаціи разныхъ частей государственнаго управленія.* И здѣсь, прежде всего, нужно отмѣтить особенно важное участіе совѣта въ преобразованіи *сената* въ началѣ царствованія Александра I. Еще ранѣе возбужденія въ совѣтѣ этого дѣла въ немъ была разсмотрѣна (въ 1801 г.) записка Трощинскаго „Объ исключеніи въ разсужденіи очередныхъ дѣлъ въ сенатѣ“. Совѣтъ допустилъ возможность такого исключенія въ нѣкоторыхъ случаяхъ (по уваженію особыхъ обстоятельствъ бѣдности, разоренія и долговременности тяжебъ), но не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію. Относительно же обыкновеннаго рѣшенія дѣлъ въ сенатѣ въ совѣтѣ, согласно съ желаніемъ государя, было постановлено, чтобы срокъ очереди считать не со времени вступленія ихъ въ сенатъ, а ихъ начатія въ низшихъ судебныхъ инстанціяхъ. Самому сенату предоставлялось принимать во вниманіе при слушаніи дѣлъ старшинство этого ихъ начатія въ низшихъ инстанціяхъ въ виду особенныхъ обстоятельствъ. Сенатъ же самъ долженъ былъ опредѣлять свойство очереди, считать при вступленіи въ него дѣлъ одни болѣе нужными,

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 36 - 37 стр.; предложеніе графа Румянцева осталось только pium desiderium; тѣмъ не менѣе оно важно для опредѣленія общаго характера законодательной дѣятельности Непремѣннаго Совѣта, его стремленія выработать основныя политическія и юридическія понятія, не смотря на недовѣріе и даже явное нерасположеніе къ совѣту господствующей либеральной партіи и, отчасти, самого государя.

чѣмъ другія [1]). Это правило относилось къ канцелярскому производству дѣлъ въ сенатѣ. Но совѣту выпала большая роль и въ совершившейся въ 1802 г. реформѣ сената. Мы уже замѣтили, что по этому вопросу среди членовъ консервативной партіи, засѣдавшихъ въ совѣтѣ, обнаружилось два противоположныхъ взгляда. Авторъ „Доклада о правахъ и преимуществахъ сената", графъ Завадовскій вмѣстѣ съ графомъ Воронцовымъ защищалъ и въ засѣданіяхъ совѣта свой взглядъ на необходимость образовать изъ сената политическій институтъ. Отсюда объясняется, почему Завадовскій настаивалъ на томъ, чтобы всѣ дѣла въ сенатѣ рѣшались не по большинству голосовъ, а единогласно: „справедливость требуетъ, замѣчаетъ Завадовскій, чтобы голосъ сенатора равнялся голосу генералъ-прокурора, который могъ остановить рѣшеніе цѣлаго сената". Въ виду же увеличенія правительственнаго авторитета сената Завадовскій требовалъ, чтобы сенатъ пользовался отъ подвластныхъ ему мѣстъ полнымъ уваженіемъ и чтобы былъ прекращенъ такой порядокъ дѣлъ, при которомъ рѣшенія сената толковались произвольно или даже останавливались. Этотъ порядокъ возникъ вслѣдствіе того, что „побудительные указы" по дѣламъ, которыя производились въ разныхъ присутственныхъ мѣстахъ, исходили не изъ самого сената, а отъ разныхъ лицъ, которыя присвоили себѣ „власть толковать и поправлять сенатскія рѣшенія". Поэтому право посылать побудительные указы должно принадлежать, по мнѣнію Завадовскаго, только одному сенату [2]).

Графъ Воронцовъ, исходя изъ мысли о необходимости раздѣленія функцій власти между различными учрежденіями „въ самодержавномъ правленіи русскаго государства", приходитъ къ тому заключенію, что въ Россіи нужно имѣть мѣсто,

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 51—54 стр., [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 часть, 17—18 стр.

„въ коемъ соединялись бы всѣ части внутренняго государственнаго управленія". Это мѣсто—правительствующій сенатъ, который „чрезъ цѣлое почти столѣтіе былъ признаваемъ русскими государями первымъ источникомъ" ихъ власти и законовъ, между тѣмъ какъ „народъ привыкъ видѣть въ немъ верховное судилище правосудія". Воронцовъ одобряетъ желаніе государя возстановить значеніе сената въ управленіи: иначе, замѣчаетъ онъ, сенату не нужно называться „правительственнымъ", а лучше „было бы ему числиться верхней палатой гражданскаго и уголовнаго суда и верхней инстанціей межевыхъ дѣлъ". Воронцовъ хочетъ заранѣе устранить всякія подозрѣнія и упреки въ желаніи подражать иностраннымъ образцамъ въ реформѣ сената. Преобразованіемъ его „не вводится, по его словамъ, никакая новизна, изображающая въ своемъ понятіи нѣкоторое отношеніе къ идеямъ, французскими дѣлами порожденнымъ": реформа сената только „исправленіе злоупотребленій и возвращеніе вещей къ ихъ первобытному порядку". Но только вся эта реформа должна направляться къ тому, чтобы сенатъ сталъ и на самомъ дѣлѣ высшимъ правительственнымъ мѣстомъ для текущихъ дѣлъ внутренняго управленія: „для дѣлъ, нетерпящихъ времени и соединенныхъ съ политическими соображеніями установлены, замѣчаетъ Воронцовъ, совѣтъ и нѣкоторые департаменты или государственныя коллегіи". Чтобы придать такую первостепенную важность сенату въ государственномъ управленіи, Воронцовъ, какъ и Завадовскій, предлагаетъ установить, чтобы голосъ каждаго сенатора могъ остановить рѣшеніе сената, какъ въ его департаментахъ, такъ и общемъ собраніи сената. Рѣшеніе же дѣлъ въ сенатѣ по большинству голосовъ, которое употребляется въ такихъ европейскихъ политическихъ учрежденіяхъ, гдѣ дѣла рѣшаются окончательно (въ камерахъ англійскаго парламента, прежнемъ французскомъ парламентѣ), должно быть

ограничено $^2/_3$ голосовъ. Воронцовъ согласенъ съ Завадовскимъ въ томъ, чтобы только одному сенату было присвоено право издавать „побудительные указы", которые должны выходить изъ сената „по жалобамъ на медленность отправленія дѣлъ и на губернскія правленія, но не касаться апелляціонныхъ дѣлъ". Наконецъ, Воронцовъ не видитъ какого-либо нововведенія въ проэктируемой „обязанности сената дѣлать самодержавной власти представленія, если онъ найдетъ исполненіе Высочайшихъ повелѣній почему-либо неудобнымъ или отяготительнымъ для народа". По словамъ Воронцова, „таковое дозволеніе отвратитъ и остережетъ скороспѣшность, допускаемую при частныхъ докладахъ и обезопаситъ государство отъ важныхъ личныхъ ошибокъ". Однако, самъ Воронцовъ, повидимому, опасается, чтобы надѣленіе сената подобнымъ правомъ не могли счесть за косвенное ограниченіе самодержавной власти русскаго государя. Поэтому онъ спѣшитъ добавить, что названнымъ правомъ „могущество самодержавной власти не уменьшается, а наоборотъ удостовѣряется собственное ея дѣйствіе: предполагается, что повелѣнія, какія выдутъ на эти представленія сенатомъ государю, будутъ исполняться безмолвно" [1]).

---

[1]) Ibidem, 39-45 стр. Воронцовъ былъ правъ, когда онъ предполагалъ, что дарованіе сенату права дѣлать представленія на Высочайшіе указы имѣетъ политическую подкладку. Мы знаемъ, что подобнаго права для сената требовалъ графъ Панинъ въ извѣстномъ своемъ проэктѣ о созданіи императ. совѣта, какъ политическаго учрежденія, и что одинъ изъ рецензентовъ проэкта Панина прямо заявилъ, что „свободность сената представлять Е. И. В. на собственныя Е. В. повелѣнія" заключаетъ въ себѣ „нѣкоторое сокращеніе самодержавной власти". Поэтому при реформѣ сената Екатериной II ему не было дано этого права. При Александрѣ I сенатъ получилъ его по отношенію къ общимъ государственнымъ и судебнымъ дѣламъ, но вскорѣ оно было, какъ мы видѣли, ограничено „существовавшими уже законами", не должно было касаться „законовъ, вновь издаваемыхъ и подтверждаемыхъ" верховной властью. Но если политическій характеръ названнаго права сената не подлежитъ сомнѣнію, то тѣмъ болѣе странно встрѣтить полное игнорированіе такого его значенія проф. Коркуновымъ, который довольно долго останавливается на разъяс-

Ко взглядамъ Завадовскаго и Воронцова на сенатъ, какъ политическое учрежденіе, присоединяется членъ совѣта, графъ С. П. Румянцевъ, который въ своемъ мнѣніи о сенатѣ указываетъ сначала на положеніе сената въ началѣ царствованія Александра I, сліяніе въ немъ правительственной и судебной власти. Сообразно съ этимъ различіемъ функцій сената Румянцевъ предлагаетъ раздѣлить сенатъ на „Вышнюю палату правительства и Вышнюю палату правосудія". Первая палата, члены которой назначаются самимъ государемъ, состоитъ изъ двухъ департаментовъ, разсматриваетъ разныя правительственныя дѣла. Комитетъ палаты слѣдитъ за выполненіемъ именныхъ указовъ и другихъ дѣлъ. Въ обоихъ департаментахъ Вышней палаты правосудія (гражданскомъ и уголовномъ) разсматриваются дѣла, касающіяся собственности, чести и самой жизни. Поэтому ея члены должны быть независимыми, пожизненными и могутъ быть отрѣшены отъ должности только по приговору публичнаго суда. На палату правосудія возлагается Румянцовымъ обнародованіе закона. Предсѣдатель палаты („оберегатель государственныхъ законовъ") долженъ наблюдать за тѣмъ, чтобы всѣ рѣшенія палаты основывались на строгомъ смыслѣ существующихъ законовъ. Жалобы на ея рѣшенія государю допускаются лишь въ случаѣ несоблюденія судебныхъ порядковъ или же захвата законодательной власти палатой, надъ которой въ этомъ случаѣ назначается государемъ судъ изъ числа постороннихъ лицъ. Но если при рѣшеніи дѣла окажется нужда въ составленіи новаго закона, тогда „оберегатель" докладываетъ объ этомъ государю, но не испрашивая при этомъ разрѣшенія на самое дѣло, подавшее къ тому поводъ. „Ибо мы полагаемъ, замѣчаетъ Румянцевъ, что воля само-

---

ненія этого права сената и самъ замѣчаетъ, что впервые оно встрѣчается въ проэктѣ Панина. („Указъ и законъ", 349—355 с., ср. „Русское Государственное право", 1 т., 67—68 с.).

держца есть пребывать непоколебимо однимъ законодателемъ". Румянцевъ также готовъ на то, чтобы надѣлить сенатъ правомъ дѣлать представленія государю о неудобствахъ въ исполненіи закона, но только съ тѣмъ ограниченіемъ, что „когда по представленію сената перемѣны не будетъ, то повелѣніе государево уже законъ". Румянцевъ рекомендуетъ ввести въ сенатъ западно-европейскій институтъ „ходатая по дѣламъ неимущихъ" и приглашенія по губернскимъ дѣламъ стороннихъ людей, практикуемыя въ Англіи. Наконецъ, Румянцевъ возстаетъ противъ предлагаемой въ проэктѣ указа сенату привиллегіи дворянскаго сословія, почитаетъ противнымъ справедливости, чтобы только рѣшенія по дѣламъ о дворянахъ, приговоренныхъ къ смертной казни, представлялись на Высочайшее утвержденіе. Румянцевъ признаетъ, что „преимущества въ обществѣ необходимы" и что „благородству они принадлежатъ предпочтительно". Но, прибавляетъ онъ, „когда дѣло идетъ о сохраненіи жизни, то исчезаютъ всѣ различія и въ послѣднемъ изъ подданныхъ милующая власть должна видѣть человѣка"[1]).

Графъ С. П. Румянцевъ проводитъ, какъ мы видимъ, въ своемъ мнѣніи, которое раздѣляетъ и его братъ, графъ Н. П. Румянцевъ[2]), идею о строгомъ раздѣленіи функцій власти между различными учрежденіями. Законодательная власть вручается имъ главѣ государства съ совѣтомъ, а правительственная и судебная сосредоточивается въ двухъ палатахъ сената, изъ которыхъ палата правосудія получаетъ значеніе самостоятельной, независимой корпораціи, обладающей правомъ инициативы закона, его обнародованія и наблюденія за исполненіемъ законовъ. Отъ палаты же правосудія исходятъ представленія государю о неудобствахъ въ исполненіи закона при рѣшеніи дѣлъ. Румянцевъ, какъ и

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 33 - 37 стр., [2]) Ibidem, 18 стр.

Воронцовъ, допускаетъ надѣленіе этимъ правомъ сената съ нѣкоторымъ ограниченіемъ, которое на самомъ дѣлѣ не измѣняетъ сущности, политическаго характера этого права: за сенатомъ остается *возбужденіе* самого вопроса о неудобствахъ въ исполненіи того или другаго закона, все равно, послѣдуетъ ли вслѣдъ за этимъ указъ государя по этому поводу или же нѣтъ.

Во то время, какъ графы: Завадовскій, Воронцовъ и Румянцовы защищали въ совѣтѣ свои проэкты преобразованія сената въ самостоятельное, политическое учрежденіе, остальные члены совѣта, наоборотъ, отвергали самую мысль о коренной реформѣ въ устройствѣ сената, присвоеніи ему особыхъ правъ и преимуществъ. Изъ нихъ графъ Кочубей, раздѣлявшій политическіе взгляды другихъ членовъ неоффиціальнаго комитета, полагалъ оставить предположеніе о реорганизаціи совѣта „до того времени, когда приведено будетъ къ окончанію новое законоположеніе россійское", о которомъ мечтали члены комитета. Кочубей предлагалъ поэтому ограничиться пока нѣкоторыми измѣненіями въ судопроизводствѣ и устройствѣ канцеляріи сената, необходимыми для правильнаго и скораго хода въ немъ дѣлъ [1]). На томъ же думало остановиться въ реформѣ сената значительное большинство членовъ совѣта, принадлежащихъ къ консервативной партіи: графъ Васильевъ [2]), князь Куракинъ [3]), графъ Зубовъ [4]), князь Лопухинъ [5]) и генералъ-прокуроръ Беклешовъ. Послѣдній основалъ свое особое мнѣніе о сенатѣ на подробномъ разборѣ проэкта указа, въ которомъ, по мнѣнію Беклешова, не заключается никакого существеннаго преобразованія сената, а повторяется только то, что донынѣ содержится въ законныхъ правилахъ и постановленіяхъ о сенатѣ. Беклешовъ особенно недоволенъ осьмой статьей проэкта указа сенату, которой „предполагается, что отъ государя

---

[1]—[5]) Ibidem, стр.: 38, 50 и 15—19.

можетъ выходить указъ, несогласный или противорѣчащій законамъ, и что таковой указъ, буде перемѣны не будетъ учинено, и исполняется". По словамъ Беклешова, „установлять въ правилахъ, чтобы сенатъ могъ дѣлать по тяжебнымъ дѣламъ представленія государю на Высочайшія ихъ рѣшенія, чтобы эти рѣшенія могли быть несогласны, даже противорѣчить законамъ, могли перемѣняться или же оставаться безъ перемѣнъ, значитъ вводить въ систему не правосудіе, не безопасность, а заблужденіе и отчаянность" [1]). Съ своей стороны, Беклешовъ предложилъ въ совѣтѣ проэктъ раздѣленія дѣлъ между департаментами сената, гдѣ подробно обозначена компетентность каждаго изъ нихъ, и приложилъ къ своему проэкту даже примѣрный штатъ канцеляріи департаментовъ сената, петербургскихъ и московскихъ [2]). Детальному же разбору проэктъ указа сенату подвергся еще со стороны Трощинскаго, который не только не находитъ ничего опаснаго для власти государя въ осьмой статьѣ проэкта, но даже считаетъ необходимымъ дополнить эту статью опредѣленіемъ, чтобы сенатъ имѣлъ право дѣлать представленія государю, кромѣ судебныхъ дѣлъ, еще и по общимъ государственнымъ. Трощинскій думаетъ, что послѣдняго рода дѣла заслуживаютъ въ данномъ случаѣ предпочтенія предъ судебными дѣлами. Тяжущіяся стороны могутъ, говоритъ Трощинскій, приносить жалобы верховной власти „по силѣ инструкціи, данной лицамъ, которыя находятся у принятія прошеній". Представленія же сената по общимъ государственнымъ дѣламъ необходимы потому, что „сенатъ, яко хранилище законовъ и верховное мѣсто ихъ исполненія, имѣетъ обязанность представлять встрѣчаемыя имъ неудобства". Трощинскій, слѣдовательно, думалъ достигнуть введеніемъ этого правила въ организацію сената начала закономѣрнаго подчиненія въ его дѣятельности, не замѣчая его по-

[1]—[2]) Архивъ Государ. Совѣта, ibidem, стр.: 21, 23—32.

литическаго характера. Онъ стремился также и къ тому, чтобы увеличить значеніе сената въ управленіи правиломъ, чтобы рѣшенія сената были единогласны: такимъ постановленіемъ будетъ признана, по мнѣнію Трощинскаго, справедливость голоса каждаго сенатора, который можетъ остановить рѣшеніе сената, какъ каждый тяжущійся, не говоря уже о генералъ-прокурорѣ [1]).

Особенное мѣсто среди разныхъ мнѣній о сенатѣ занимаютъ взгляды членовъ совѣта—адмирала и графа Мордвинова и генерала Вязмитинова. Первый замѣтилъ, что сенатъ, какъ „мѣсто присутственное, а не политическій корпусъ, можетъ имѣть должности (то есть, обязанности), а не права", и что „должности эти достаточно опредѣлены данными ему повелѣніями, которыя никогда не отмѣнялись постановленіемъ. А если произошло въ нихъ нарушеніе отъ побочныхъ вліяній и, такъ сказать, отъ поведенія лицъ, довѣренность носящихъ, то поведеніемъ же, а не указомъ и исправлять ихъ надлежитъ" [2]). Это, высказанное въ совѣтѣ (1 мая 1802 г.), мнѣніе Мордвинова о сенатѣ, какъ только „присутственномъ мѣстѣ", совершенно противорѣчитъ его же извѣстному намъ взгляду на реформу сената, высказанному имъ въ запискѣ объ его преобразованіи, которая была представлена въ неоффиціальный комитетъ. Какое изъ этихъ двухъ противоположныхъ мнѣній Мордвинова о сенатѣ высказано имъ раньше, объ этомъ мы судить не можемъ; точно также неизвѣстны и причины такого рѣзкаго ихъ противорѣчія другъ другу. Не такъ двусмысленно поступилъ генералъ Вязмитиновъ, который просто предложилъ „отложить положеніе о сенатѣ до изданія законовъ, когда можно было бы лучше опредѣлить права и обязанности сената", въ указѣ же сенату „не обѣщать ничего, что относится къ его преобразованію" [3]).

---

[1]) Ibidem, 48—49 стр., [2]—[3]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 18—19.

Мы остановились немного подробнѣе на мнѣніяхъ членовъ совѣта о преобразованіи сената для того, чтобы лучше опредѣлить, какое вліяніе оказалъ совѣтъ на реформу сената въ 1802 году. Сравнивая всѣ эти мнѣнія съ указомъ о правахъ и обязанностяхъ сената, мы можемъ видѣть, что на его новомъ устройствѣ отразились многіе взгляды членовъ совѣта. Сенатъ сталъ высшимъ правительственнымъ, контролирующимъ и судебнымъ учрежденіемъ [1]), какъ того желало большинство членовъ совѣта. Согласно же мнѣнію многихъ изъ нихъ [2]), рѣшенія сената въ департаментахъ должны всегда быть единогласными и только въ общемъ собраніи сената требовалось большинство голосовъ при рѣшеніи дѣлъ [3]). Всѣ сенаторы имѣли равное право голоса, такъ что дѣло переносилось изъ департамента въ общее собраніе сената, если даже одинъ сенаторъ, не исключая выбывшихъ и временно отсутствующихъ, былъ противнаго мнѣнія [4]). Сенату было предоставлено, какъ того желали Завадовскій, Воронцовъ, братья Румянцевы и Трощинскій, право издавать „побудительные указы" по жалобамъ на губернскія правленія и палаты [5]) и—представлять государю „о великихъ неудобствахъ въ исполненіи закона по общимъ государственнымъ и частнымъ суднымъ дѣламъ". Въ статьѣ (9-й) объ этомъ послѣднемъ правѣ сената было сдѣлано прибавленіе, согласно предложенію графа С. П. Румянцева, что „когда по таковому представленію сената не будетъ учинено перемѣны, то законъ остается въ своей силѣ" [6]). Праву сената дѣлать представленія на Высочайшія повелѣнія придано указомъ такое большое значеніе, что при разногласіи членовъ сената о примѣненіи закона былъ предписанъ особый порядокъ представленія отдѣльныхъ мнѣній государю (20 ст). Наконецъ, въ указѣ установлено правило, чтобы на судебныя рѣшенія

---

[1]) П. С. З., XXVII, № 20.405, 1—7 п., [2]) Графа Завадовскаго, Беклешова, Воронцова, Трощинскаго, [3]) 14 и 17 п. указа, [4]) 15—16 п., [5]) 8 п., [6]) 9 п.

сената не было апелляцій, за исключеніемъ особенно важныхъ случаевъ [1]), какъ на этомъ настаивали оба Румянцевы.

Указъ о преобразованіи сената дополнялся въ разныхъ частяхъ до начала втораго періода реформъ Александра I и также при участіи Непремѣннаго Совѣта. Такъ въ 1803 г. совѣтъ разсматривалъ докладъ сената и проэктъ указа министра юстиціи объ устройствѣ герольдіи. Совѣтъ, сдѣлавши нѣкоторыя необходимыя измѣненія въ этомъ проэктѣ [2]), постановилъ общее правило, чтобы „никакое мѣсто въ имперіи, кромѣ сената, само собою не утверждало въ мѣстахъ по чинамъ, а относилось бы въ сенатъ установленнымъ порядкомъ“ [3]). Въ 1805 г. въ совѣтѣ была утверждена инструкція сенаторамъ для руководства при осмотрѣ губерній [4]). Наконецъ, въ 1809 г. совѣтъ рѣшилъ [5]), что отводъ сторонами сенаторовъ по подозрѣнію ихъ въ родствѣ, враждѣ, доброжелательствѣ къ какой-либо изъ нихъ долженъ быть принятъ во вниманіе при разсмотрѣніи дѣлъ въ сенатѣ [6]).

Кромѣ преобразованія сената, совѣту пришлось обсуждать измѣненія въ устройствѣ нѣкоторыхъ *коллегій*, продолжавшихъ дѣйствовать на правахъ центральныхъ учрежденій до образованія министерствъ. Такъ въ 1801 г. въ совѣтѣ разсматривался штатъ юстицъ-коллегіи, который былъ составленъ еще въ 1763 г. и оказался „несовмѣстнымъ съ существующими штатами другихъ коллегій и цѣнами вещей“. Совѣтъ измѣнилъ этотъ штатъ и назначилъ старшимъ чи-

---

1) 25 п указа, 2) См. ниже—о мѣрахъ совѣта по организаціи госуд. службы, 3) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 66 с.; П. С. З., № 20,608, 4) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 64—66 с. 5) По поводу дѣла князя Долгорукова съ Кругликовыми (53—54 с., П. С. З., XXX, № 23,990), 6) Совѣтъ согласился при этомъ съ мнѣніемъ консультаціи оберъ-прокуроровъ сената, что „законы, учрежденные на такіе случаи, полезны для истцовъ, коихъ собственность и прекращеніе тяжебъ основаны не только на правосудіи, но и на довѣренности къ судящимъ, и что судья, отклоняющійся отъ сужденія дѣла въ этомъ дѣлѣ, доказываетъ свое безпристрастіе и справедливость“ (ibidem).

намъ юстицъ-коллегіи такое же жалованье, какое получали члены столичныхъ губернскихъ мѣстъ [1]). Но самъ же совѣтъ ранѣе образованія министерствъ пришелъ къ убѣжденію, что многія коллегіи стали излишними въ администраціи, гдѣ онѣ только увеличивали число инстанцій и отягощали казну большими издержками на ихъ содержаніе. Поэтому было рѣшено въ совѣтѣ единогласно упразднить камеръ-коллегію, такъ какъ „по положенію о торгахъ на винную продажу велѣно производить ее не только по губерніямъ, но и по уѣздамъ“ [2]). Такое же единогласное мнѣніе было высказано членами совѣта относительно мануфактуръ-коллегіи, существованіе которой для фабрикъ, по мнѣнію совѣта, „совершенно безполезно, какъ это показалъ опытъ и сравненіе прошедшихъ лѣтъ“. Поэтому было опредѣлено въ совѣтѣ уничтожить мануфактуръ-коллегію, а разныя заведенія, бывшія при ней, отдать въ прежнія ихъ вѣдомства [3]). Когда въ совѣтѣ зашла рѣчь объ упраздненіи бергъ-коллегіи [4]), совѣтъ принялъ предложеніе ея президента, Алябьева, чтобы управленіе коллегіей поручить одному главному начальнику, генералъ-бергъ-директору съ необходимымъ числомъ помощниковъ [5]). Изъ этого рѣшенія совѣта относительно бергъ—коллегіи можно видѣть, что Непремѣнному Совѣту не была чужда мысль о замѣнѣ коллегій единоличными учрежденіями въ управленіи—министерствами [6]). Послѣ ихъ учрежденія

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 101 стр.; П. С. З., XXVI, № 20,197, [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 78 и 83 с.; П. С. З., № 20,068, [3]) П. С. З., XXVII, № 20,852, XXVIII, № 21,185, [4]) Дѣла въ ней производились, по словамъ Алябьева, „обыкновеннымъ приказнымъ порядкомъ, какъ и въ отличныхъ отъ нея судебныхъ мѣстахъ, и бергъ-коллегія существовала на самомъ дѣлѣ не для управленія горными дѣлами, а единственно только для тяжебныхъ дѣлъ заводчиковъ“, [5]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem, 85, 91—92 с., П. С. З., XXIX, № 22,632, [6]) Совѣтъ настаивалъ еще на упраздненіи департамента удѣловъ, такъ какъ не было нужды въ особомъ управленіи бывшими дворцовыми крестьянами, сравненными съ казенными. Сборъ доходовъ съ удѣльныхъ крестьянъ можно предоставить, думалъ совѣтъ, казеннымъ палатамъ, употребленіе доходовъ

коллегіи стали излишними и всѣ онѣ, за исключеніемъ первыхъ трехъ, превратившихся въ соотвѣтствующія министерства, были преобразованы въ департаменты министерствъ [1]). Но, не смотря на это, нѣкоторыя изъ коллегій продолжали еще долго свою дѣятельность. Такъ ревизіонъ-коллегія была закрыта только въ 1809 г., при чемъ совѣтъ назначилъ съ извѣстнымъ содержаніемъ чиновниковъ для сдачи въ государственный архивъ дѣлъ ревизіонъ-коллегіи [2]).

Вмѣстѣ съ преобразованіемъ центральныхъ учрежденій въ началѣ царствованія Александра I были предприняты мѣры для реорганизаціи *мѣстныхъ учрежденій*. Учрежденіе о губерніяхъ, измѣненное во многихъ отношеніяхъ Павломъ I [3]), было возстановлено его сыномъ, при чемъ на долю совѣта выпало видное участіе въ выработкѣ многихъ существенныхъ основаній новаго ихъ устройства. Совѣтъ приступилъ къ разсужденіямъ о положеніи мѣстъ губернскаго управленія послѣ предварительнаго собранія свѣдѣній объ ихъ состояніи, произведенныхъ въ нихъ перемѣнахъ, сличеніи губернскихъ штатовъ и резсмотрѣнія того, какія изъ губернскихъ учрежденій содержатся на счетъ казны и обывателей [4]). Затѣмъ въ совѣтѣ началось чтеніе учрежденія о губерніяхъ по статьямъ и обсужденіе необходимыхъ въ немъ измѣненій. Было рѣшено ввести новое раздѣленіе губерній (на 47) и „для единообразія, лучшаго порядка и связи дѣлъ въ управленіи возстановить званіе генералъ-губернаторовъ, подчинивъ каж-

---

оставить въ неприкосновенности согласно учр. объ имиер. фамиліи, а департаментъ удѣловъ, стоющій казнѣ до 190 т. р., упразднить (А. Г. С., ibidem, стр. 78, 84, 95—98, 105—109 с.). Но это предположеніе Непр. Совѣта не было осуществлено, какъ и его проэктъ о подчиненіи соляной конторы государ. казначею, какъ это было до 1796 г. (П. С. З., XXIV, № 17,924), или даже о совершенномъ ея уничтоженіи (А. Г. С., ibidem, 73—74, 83—84 стр.)

[1]) См. I т. моего изслѣдованія, 799—802 с., [2]) П. С. З., XXX, № 23,838, [3]) П. С. З., XXIV, №№ 17,634, 17,671, 17,702, XXV, № 19,230, [4]) А. Г. С., ibidem, 70 стр.

дому по нѣсколько губерній [1]). Начальникамъ губерній предоставлено право опредѣлять на мѣста правителей канцелярій и секретарей [2]). Съ цѣлью отдѣленія управленія гражданскою частью отъ военной въ губерніяхъ былъ установленъ порядокъ сношеній военныхъ мѣстъ съ гражданскими [3]). Въ самой организаціи губернскихъ мѣстъ въ великороссійскихъ губерніяхъ совѣтъ призналъ нужнымъ ввести одну важную перемѣну—уничтожить среднюю инстанцію въ мѣстномъ управленіи, соединить ее съ верхней [4]). Затѣмъ во всѣхъ великороссійскихъ же губерніяхъ были возстановлены совѣстные суды, засѣдатели отъ разныхъ сословій, образованы приказы общественнаго призрѣнія также съ сословнымъ составомъ и сдѣланы нѣкоторыя прибавленія къ штату остальныхъ губернскихъ мѣстъ (дворянскихъ опекъ и др.). Мотивомъ всѣхъ этихъ преобразованій въ мѣстныхъ учрежденіяхъ было, по словамъ совѣта, „не одно подражаніе бывшимъ примѣрамъ, а тѣмъ менѣе прихотливое желаніе новизны, но государственныя нужды и уваженіе пользы“ [5]). Къ общему же положенію объ устройствѣ губернскихъ мѣстъ

---

[1]) Всего было образовано 19 генералъ-губернаторствъ; въ шести вновь возстановленныхъ губерніяхъ генералъ-губернаторы были надѣлены для открытія губерній особыми правами, [2]) А. Г. С., III, 1 ч., 123 стр.; П. С. З., XXVII, № 20,719, [3]) Въ силу новыхъ правилъ полковые и баталіонные командиры не могли управлять городами и городской полиціей, которая должна была подчиняться въ столицахъ военному губернатору, въ другихъ городахъ, гдѣ есть комменданты, этимъ послѣднимъ, а гдѣ ихъ нѣтъ, городничимъ. Сами же комменданты и городничіе, въ свою очередь, должны выполнять предписанія губернскихъ правленій, гражданскихъ и военныхъ губернаторовъ (А. Г. С., ibidem, 135 и 138 с.; П. С. З., XXVI, №№ 19,424 и 19,426), [4]) Съ этою цѣлью палатѣ суда и расправы возвращено прежнее ея названіе палатой гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и присутствіе каждаго ея отдѣленія составлено изъ предсѣдателя, совѣтника отъ короны и сословныхъ засѣдателей. Число послѣднихъ увеличено въ уѣздномъ и нижнемъ земскомъ судѣ двумя засѣдателями отъ поселянъ. На важное значеніе этихъ мѣръ для обезпеченія большаго безпристрастія въ рѣшеніи дѣлъ указываетъ Балугьянскій въ своемъ: „Разсужденіи объ учрежденіи губерній“ (С. Р. И. О., 90 т., 219—220 с., [5]) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 ч., 73—77, 79—93 смр.; П. С. З., № 20,004.

относится постановленіе совѣта, чтобы засѣдатели въ палатахъ (отъ дворянства и купечества) и уѣздныхъ земскихъ судахъ (отъ поселянъ) присутствовали каждый по дѣламъ своего сословія [1]). Совѣтъ установилъ примѣрные штаты губернскихъ учрежденій въ 37 великороссійскихъ губерніяхъ [2]). Нѣкоторыя изъ губерній обратили на себя особенное вниманіе совѣта. Относительно устройства новороссійской губерніи былъ образованъ даже особый комитетъ, согласно съ рѣшеніемъ котораго совѣтъ опредѣлилъ раздѣлить эту губернію на три губерніи (николаевскую, екатеринославскую и таврическую) и ввести разныя измѣненія въ нихъ по отдѣльнымъ частямъ мѣстнаго управленія [3]). Московская губернія была раздѣлена „сообразно нуждамъ обывателей и положенію границъ“ вмѣсто 10 на 13 уѣздовъ [4]). Правительственныя мѣста оренбургской губерніи въ виду благоустройства переведены изъ г. Оренбурга въ г. Уфу [5]). Совѣтъ также обсуждалъ вопросъ о разныхъ необходимыхъ измѣненіяхъ въ управленіи польскими губерніями, которыя относились къ порядку производства дворянскихъ выборовъ, опредѣленію земскихъ исправниковъ и свидѣтельству сельскихъ магазиновъ [6]). Наконецъ, совѣтъ рѣшилъ произвести нужныя реформы и въ управленіи Сибирью, для чего предполагалъ сначала обозрѣть на мѣстѣ весь сибирскій край и узнать въ подробности мѣстныя его особенности [7]). Эта обязанность была возложена государемъ, согласно представленію совѣта, на бывшаго сибирскаго генералъ-губернатора, сенатора Селифонтова [8]).

Кромѣ общаго устройства губерній, совѣтъ занимался долго вопросомъ объ образованіи городскаго управленія въ обѣ-

[1]) А. Г. С., ibidem, 110, XXVII, № 20,284, [2]) А. Г. С., ibidem, 98—101 с., XXVII, № 20,099, [3]) А. Г. С., ibidem, 70, 110—117 стр., П. С. З., XXVII, № 20,449, [4]) А. Г. С., III, 1 ч., 103—104 с.; П. С. З., № 20,143, [5]) А. Г. С., 104 с., П. С. З., XXVII, № 20,170, [6]) А. Г. С., 117 с., П. С. З., XXVIII, №№ 21, 646—648, [7]) А. Г. С., III, 1 ч., 70—72 с., [8]) П. С. З., XXVI № 19,910.

ныхъ столицахъ, въ которыхъ также были возстановлены прежніе порядки сообразно съ учрежденіемъ о губерніяхъ и затѣмъ введены въ городскія учрежденія разныя новыя измѣненія. Совѣтъ признаетъ вредными и противными городовому положенію служебные и рабочіе цехи, при вступленіи въ которые платился чрезмѣрный налогъ [1]). Нѣкоторыя учрежденія въ С.-Петербургѣ были упразднены [2]) и вмѣсто нихъ возстановлены прежнія [3]). Совѣтъ разсматриваетъ подробно всѣ статьи столичнаго бюджета, отмѣняетъ нѣкоторые болѣе обременительные для населенія сборы и налоги [4]), сокращаетъ излишніе расходы, остатки отъ городскихъ доходовъ предназначаетъ для удовлетворенія настоятельныхъ городскихъ потребностей, облегченія городскихъ повинностей и на дѣла общественной благотворительности и пользы [5]). Совѣтъ рѣшился дать городской думѣ С.-Петербурга „примѣрное исчисленіе городскихъ доходовъ и расходовъ, дабы не налагала она отъ себя новыхъ налоговъ и не удовлетворяла самовластнымъ требованіямъ“. Кромѣ того, думѣ внушалось, чтобы „она старалась уменьшить расходы своими

[1]) По городовому положенію „цехи должны быть составлены изъ людей, коихъ въ мѣщанство записать можно“; работники и слуги—не мѣщане и тѣмъ не менѣе обязаны вносить налогъ при записи въ цехъ (третій послѣ государ. подати и паспортной платы), „утѣснительный для нихъ тѣмъ, что они должны вносить его прежде, нежели успѣютъ снискать себѣ работой насущный хлѣбъ“ (56 с.), [2]) Коммиссія о снабженіи резиденціи припасами, контора городскихъ строеній, экспедиція для ревизіи дѣлъ, входящихъ изъ частныхъ судовъ, и эти послѣдніе, [3]) Городская дума и магистратъ съ сиротскимъ судомъ, надворный судъ, управа благочинія съ вновь образованной экспедиціей для надзиранія за строеніями; контора запасныхъ магазиновъ переведена въ вѣдомство военнаго губернатора, [4]) Такъ былъ отмѣненъ сборъ со всѣхъ отъѣзжающихъ изъ столицы, „крайне стѣснявшій всѣ обороты торговли и промыслы“, и обрядности для его взиманія, „чрезвычайно отяготительныя особенно для торговыхъ людей“ (А. Г. С., III, 1 ч., 137—140 с.); также были уничтожены: троякій сборъ съ отпускаемыхъ и привозимыхъ за границу товаровъ, сборъ съ судовъ, приходящихъ въ столицу съ хлѣбомъ, и сборъ съ рабочихъ и служащихъ людей, „кои наипаче въ трудахъ своихъ должны быть ободряемы и облегчаемы“ (143 с.), [5]) А. Г. С., ibidem, 142—146 стр.

экономическими изворотами". Самъ совѣтъ подаетъ думѣ примѣръ, стараясь уничтожить всякую неравномѣрность въ распредѣленіи городскихъ налоговъ столицы, и, прежде всего, постойной повинности, которая „вызываетъ на правительство нареканія". По убѣжденію совѣта, „налогъ и самый тягостный не столько огорчителенъ, какъ самовластное, прихотливое и неравное его распредѣленіе". Для разрѣшенія жалобъ по отправленію квартирной повинности опредѣлено назначить постоянныя квартиры полицейскимъ чиновникамъ, „чтобы, по крайней мѣрѣ, видѣли волю правительства, а не прихоти частныхъ людей" [1]). Для разбора дѣлъ по части квартиръ и для приведенія этой повинности „въ лучшую ясность и уравнительнѣйшее расположеніе" было постановлено (въ 1801 г.) образовать особый комитетъ [2]). Въ виду соразмѣрнаго распредѣленія между городскими жителями тяжести поборовъ предположено ввести общій поземельный сборъ [3]). Совѣтъ не одобряетъ уклоненій отъ уплаты установленныхъ городскихъ налоговъ и поэтому поспѣшилъ утвердить, выработанныя петербургскимъ комитетомъ объ уравненіи повинностей, особыя правила относительно того, чтобы крестьяне —мелочные торговцы въ столицѣ—не торговали безъ взноса опредѣленнаго акциза, который они платили неисправно [4]). Однѣ и тѣже мѣры касательно упраздненія разныхъ учрежденій, возстановленія прежнихъ по учрежденію о губерніяхъ, дополненій въ штатахъ разныхъ губернскихъ мѣстъ бы-

---

[1]) Ibidem, 147—149 с., П. С. 3., XXVII, № 20,143, [2]) А. Г. 3., ibidem, 154 с., XXVII, №№ 20,116, 20,269, 20,359, 20,816 и 20,818, [3]) А. Г. С., ibidem, 154 с., [4]) Ibidem, 903 с., П. С. 3., XXVIII, № 21,244; совѣтъ оставилъ въ прежнемъ видѣ относительно „внутреннихъ экономическихъ распоряженій" и управленія разныя правительственныя мѣста въ с.-петербургской губерніи (гатчинское и павловское правленіе и др.). Но въ нѣкоторыхъ другихъ отношеніяхъ (въ дѣлахъ полицейскихъ, гражданскихъ, уголовныхъ и др.) всѣ эти мѣста рѣшено поставить въ одинаковую зависимость отъ уѣздныхъ и земскихъ судовъ наравнѣ со всѣми прочими городами и посадами (А. Г. С., ibidem, 147 с.).

ли предприняты совѣтомъ и относительно городскаго управленія Москвы [1]). Совѣтъ согласился съ предположеніями образованнаго имъ комитета [2]) объ уравненіи городскихъ повинностей между всѣми жителями Москвы и бюджетѣ столицы [3]). Только нѣкоторыя мѣры, рекомендованныя комитетомъ, не были одобрены совѣтомъ въ виду „единообразія и лучшей въ сборахъ удобности, справедливости въ установленіи городскихъ налоговъ и охраненіи безопасности личности и имущества граждан" [4]).

Помимо преобразованія управленія въ обѣихъ столицахъ, въ совѣтѣ обсуждались разныя части устройства еще многихъ отдѣльныхъ губернскихъ и уѣздныхъ городовъ [5]). Такъ совѣтъ уважилъ просьбу жителей г. Одессы объ установленіи городскаго сбора съ отпускаемыхъ товаровъ на содержаніе гавани и продолженіи разныхъ финансовыхъ льготъ городу, предоставленныхъ ему Екатериной II [6]). Г. Архангельску позволено исправить на счетъ казны для обсушки города каналы и берега Двины [7]). На казенный же счетъ разрѣшено г. Макарьеву построить деревянный гостинный дворъ [8]). Крестьянамъ, поселившимся на земляхъ около г. Саратова съ 1797 г., назначено по 15 десятинъ на душу, а

---

[1]) Ibidem, 149-154; П. С. З., XXVII, № 20,143, [2]) XXVII, №№ 20,220, XXVIII, № 21,322, XXIX, № 20,030, [3]) А. Г. С. III, 1 ч., 160 стр., [4]) Совѣтъ отвергъ предложеніе комитета о сборахъ съ герберовъ, трактировъ и кофейныхъ домовъ, векселей и заемныхъ писемъ, аукціоновъ, управленія городскими доходами и расходами и устройства городской полиціи (А. Г. С., ibidem, 157—164 с.), [5]) Совѣтъ предполагалъ, согласно волѣ государя, выработать общее положеніе о способахъ постройки домовъ въ городахъ и селеніяхъ въ виду часто случающихся въ нихъ пожаровъ, но этотъ проэктъ не получилъ дальнѣйшаго движенія (А. Г. С., ibidem, 901-908 стр., [6]) То были: вѣчное освобожденіе города отъ всякихъ податей, налоговъ и постоя, надѣленіе города землями, пополненіе городу матеріаловъ изъ черноморскаго флота (Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч.. 104 с. и III, 2 ч., 894—898 с.; П. С. З., XXVIII, № 20,121), [7]) А. Г. С., III, 2 ч., 899—903 стр., П. С. З., XXVII, № 20,644, [8]) А. Г. С., ibidem, 903 904 с., П. С. З., XXVIII, №№ 21,137, 21'496 и 21,635, XXIX, № 22,065.

остальную землю около города позволено продавать желающимъ [1]). Саратовскимъ солянымъ возчикамъ отведены рыбныя ловли, находящіяся внутри дачъ и прилегающія къ ихъ землямъ; остальныя рыбныя ловли саратовской губерніи на земляхъ гг.. Царицына и Камышина должны были остаться во владѣніи этихъ городовъ. Оброкъ съ ахтубинскихъ рыбныхъ ловель, предоставленныхъ во владѣніе соляныхъ возчикамъ, долженъ былъ уплачиваться въ пользу г. Царицына [2]). Г. Черному новороссійской губерніи возвращено по просьбѣ его жителей прежнее его названіе Григоріополемъ [3]) Наконецъ, относительно волостныхъ и сельскихъ мѣстъ былъ выработанъ Непремѣннымъ Совѣтомъ проэктъ указа о мірскихъ приговорахъ, которые должны были вноситься въ волостныя правленія „*не для ревизіи ихъ*, а единственно для явки и приложенія печати [4])“.

Въ заключеніе обзора дѣятельности совѣта по устройству мѣстныхъ учрежденій необходимо упомянуть о мѣрѣ, принятой имъ для устройства *Грузіи*, объ окончательномъ присоединеніи которой къ Россіи зашла рѣчь въ совѣтѣ въ первые же дни царствованія Александра I. Совѣтъ рѣшительно высказался за необходимость присоединенія Грузіи къ Россіи, не смотря на то, что самъ государь „выражалъ отвращеніе принять грузинское царство въ русское подданство, почитая несправедливымъ присвоеніе чужой земли“. Совѣтъ основалъ свое рѣшеніе на согласіи всего грузинскаго народа перейти въ русское подданство, „подкрѣпляемомъ почти единодушнымъ отзывомъ особъ царской фамиліи грузинскаго дома“, и на соображеніяхъ о томъ, какія выгоды получатъ отъ этого присоединенія обѣ стороны (спасеніе грузинскаго

---

[1]) А. С. Г., ibidem, 904—906 с.; П. С. З.. XXVIII, № 21,538, [2]) А. С. С., ibidem, 908—910 с., П. С. З., XXIX, № 22,179 и XXXVI, № 27,775, [3]) А. Г. С., III, 1 ч., 105 стр.; П. С. З., XXVII, № 20,133, [4]) А. Г. С., ibidem 165 стр.

края отъ внѣшнихъ нападеній и внутреннихъ усобицъ и безопасность южной, кавказской границы Россіи). Противъ присоединенія Грузіи къ Россіи были только члены совѣта, графы Воронцовъ и Кочубей, которые видѣли въ немъ только „излишнее расширеніе границъ государства, гдѣ такъ много нужно сдѣлать для внутренняго устройства. Охрана Грузіи будетъ стоить Россіи, говорили они, очень дорого, согласіе членовъ грузинскаго царскаго дома сомнительно, какъ и предполагаемое богатство рудниковъ въ Грузіи“ [1]). Для спокойствія присоединенной Грузіи было рѣшено въ совѣтѣ переселить всю царскую ея фамилію внутрь Россіи съ назначеніемъ каждому ея члену опредѣленнаго содержанія отъ казны [2]).

Въ совѣтѣ обсуждались нѣкоторые вопросы по организаціи *государственной службы*,—относительно порядка производства въ чины, наградъ орденами и назначенія пенсій. Совѣтъ замѣтилъ, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ (рязанской и др.) дворянскіе и оберъ-офицерскіе дѣти приписываются въ канцелярскую службу и представляются къ чинамъ, а на самомъ дѣлѣ не служатъ. Поэтому совѣтъ рѣшилъ „по всей справедливости“ воспретить подобное причисленіе означенныхъ лицъ къ присутственнымъ мѣстамъ безъ дѣйствительной службы [3]). При обсужденіи устройства герольдіи было постановлено, между прочимъ, чтобы именитые граждане не были допускаемы къ дворянскимъ выборамъ, согласно съ дворянской грамотой. Но за то право опредѣлять на секретарскія и другія канцелярскія должности даже до VIII класса предоставлено всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ [4]). Въ томъ же засѣданіи совѣта (19 янв. 1803 г.) было принято за общее правило, чтобы

---

[1]) А. Г. С. III, 2 ч., 1189—1194, 1196—1207 стр.; П. С. З., XXVI, №№ 19,721, 20,007. [2]) А. Г. С., ibidem; П. С. З., XXVII, № 20,386, [3]) А. Г. С., III, 1 ч, 63 с, П. С. З., XXIX, № 22,562, [4]) А. Г. С., ibidem, 65 с., П. С. З., XXVII, № 20;608.

только сенатъ утверждалъ во всѣхъ чинахъ. Поэтому было запрещено, помимо сената, производить въ чины синоду, который дѣлалъ это „безъ всякаго наблюденія правилъ и жаловалъ черезъ чинъ или даже два на такія мѣста, гдѣ и по штатамъ классовъ не положено" [1]). Совѣтъ утверждаетъ проэктъ генералъ-прокурора о порядкѣ производства въ статскіе чины [2]) и возстанавливаетъ упраздненные въ царствованіе Павла I ордена св. Георгія и князя Владиміра [3]). Вниманіе совѣта привлекла участь отставныхъ чиновниковъ, военныхъ и гражданскихъ, и ихъ семей. Но Непремѣннымъ Совѣтомъ былъ обезпеченъ матеріальный бытъ только отставныхъ офицеровъ и нижнихъ чиновъ арміи и флота. Съ этою цѣлью было принято общее правило объ увеличеніи ихъ инвалиднаго содержанія [4]). Для пребыванія увѣчныхъ и раненыхъ въ сраженіи офицеровъ назначены извѣстные города [5]). Совѣтъ также разсуждалъ о призрѣніи отставныхъ, больныхъ и престарѣлыхъ морскихъ чиновъ [6]). Не пришлось только Непремѣнному Совѣту провести положеніе объ опредѣленіи такого же размѣра пенсіи гражданскимъ чиновникамъ, какая была назначена военнымъ. Когда въ 1803 г. была внесена въ совѣтъ записка по этому предмету бывшаго генералъ-прокурора (Беклешова), предложившаго самыя непрактичныя мѣры [7]), совѣтомъ было поручено министрамъ финансовъ,

---

[1]) А. Г. С., ibidem, П. С. З., XXVII, № 20,405, [2]) П. С. З., XXVI, №№ 19,939, 19,961; содержаніе проэкта см. выше, [3]) Мотивомъ возстановленія этихъ орденовъ было „ободреніе истинныхъ достоинствъ, открытіе имъ новыхъ путей къ чести и соревнованію, награды воинскихъ подвиговъ, возвышеніе и умноженіе гражданскихъ заслугъ" (А. Г. С., III, 1 ч., 65—66 с.; П. С. З., XXVI, № 20,074) [4]) Законъ опредѣлялъ, какъ число лѣтъ, чрезъ которое офицеры, отставные, увѣчные и нижніе воинскіе чины могли получать полную пенсію, такъ и ея размѣръ для уволенныхъ по суду воинскихъ чиновъ, которымъ пенсія давалась „по единому человѣколюбію и чтобы не оставить ихъ безъ призрѣнія" (А. Г. С., III, 1 ч., 874—876, 878—881 стр.; П. С. З., XXVII, № 20,770, XXIX, № 22,621, [5]) А. Г. С., III, 1, 884 ч., [6]) Ibidem, 881—882 с., [7]) Трощинскій рекомендовалъ именно отвести отставнымъ чиновникамъ земли,

юстиціи и внутреннихъ дѣлъ собрать всѣ нужныя свѣдѣнія по дѣлу [1]). Такая же резолюція послѣдовала въ совѣтѣ по поводу Высочайшаго повелѣнія о томъ, чтобы въ немъ были разработаны правила пенсіоннаго устава, было опредѣлено, что можетъ дать вдовамъ всякихъ чиновниковъ право на полученіе пенсіи или единовременно жалованья мужа, нуженъ ли срокъ для подачи прошенія и проч. [2]).

Права отдѣльныхъ *сословій* составляли предметъ особенной заботливости со стороны Непремѣннаго Совѣта, въ которомъ были выработаны многія важныя узаконенія о личныхъ и имущественныхъ правахъ каждаго изъ сословій, начиная съ *дворянства*. Совѣтъ высоко ставилъ званіе дворянина и поэтому строго относился къ условіямъ пріобрѣтенія этого перваго сословія въ русскомъ государствѣ [3]). Взглядъ совѣта на этотъ вопросъ хорошо виденъ изъ дѣла графа Разумовскаго, просившаго о присвоеніи дворянскаго достоинства его воспитанникамъ, Перовскимъ. Ихъ положеніе графъ думалъ потомъ устроить, „не отъемля ничего отъ законныхъ своихъ дѣтей“. Разумовскій обѣщалъ сдѣлать разныя пожертвованія на пользу народнаго просвѣщенія въ случаѣ удовлетворенія его просьбы, но отказался отъ своего обѣщанія, когда совѣтъ не согласился дать дворянство матери Перовскихъ вмѣстѣ съ дѣтьми Разумовскаго. На совпаденіе съ этимъ рѣшеніемъ совѣта отказа Разумовскаго отъ пожертвованій рѣзко указалъ въ его засѣданіи графъ Н. П. Румянцевъ, который въ своемъ мнѣніи подчеркнулъ корыстный мотивъ предполагаемыхъ жертвъ Разумовскаго на пользу просвѣщенія

количество которыхъ не было опредѣлено въ запискѣ, и выдавать чиновникамъ пособіе изъ капитала въ 400 т. р., который долженъ былъ составиться изъ взысканій съ земель, розданныхъ по рескриптамъ.

[1]—[2]) А. Г. С., III, 1 ч., 175—177 и 182—183 стр., [3]) „Дворянство должно пріобрѣтаться, замѣтилъ графъ Воронцовъ при обсужденіи дѣла о непродажѣ людей безъ земли, не богатствомъ, а прямыми заслугами, оказанными отечеству“ (А. Г. С., III, 2 ч., 780 с.).

и рѣшительно возсталъ противъ дарованія правъ дворянства Перовскимъ [1]), которые ихъ и не получили [2]). Того же вопроса о пріобрѣтеніи дворянскаго званія пришлось коснуться совѣту, когда въ него было подано прошеніе однодворцевъ Самойловыхъ о возведеніи ихъ въ дворянское достоинство. Вмѣстѣ съ тѣмъ совѣту было объявлено Высочайшее повелѣніе, чтобы онъ занялся обсужденіемъ вообще вопроса о правахъ на дворянское званіе всѣхъ однодворцевъ, которымъ въ царствованіе Павла I было Высочайше повелѣно оставаться въ этомъ состояніи [3]). Совѣтъ, опираясь на дворянскую грамоту, высказался за предоставленіе права однодворцамъ хлопотать о дворянствѣ, но только съ тѣмъ условіемъ, чтобы права эти были основаны на ясныхъ и неоспоримыхъ доказательствахъ и чтобы въ дворянское сословіе не были допускаемы люди, потерявшіе дворянство за вину и отбывательство отъ службы [4]). Совѣтъ возвратился къ тому же вопросу о пріобрѣтеніи дворянства однодворцами еще разъ при разсмотрѣніи такой же просьбы откупщика Бородина, получившаго чинъ коллежскаго ассесора за пожертвованія въ пользу государства. Это дѣло возбудило оживленныя пренія въ совѣтѣ и изъ среды его раздались голоса противъ „безпредѣльнаго умноженія дворянства, которое въ многочисленности своихъ членовъ теряетъ свою силу“. Графъ Н. П. Румянцевъ, высказавшій это мнѣніе вмѣстѣ съ графомъ Каменскимъ, представляетъ и всѣ вредныя послѣдствія

---

[1]) „Ежели совѣтъ, которому теперь стало извѣстно, что въ подвигѣ графа Разумовскаго нѣтъ безкорыстной жертвы отечеству, будетъ домогаться у монарха въ пользу женщины порочной по гражданскому закону и слабой по общежитію, какой примѣръ, замѣчаетъ Румянцевъ, укоренится въ сердцахъ молодости, когда силою избытка пороки въ благовидное достоинство властью правительства облекаемы будутъ“, [2]) А. Г. С., III, 1 ч., 659—662 с., [3]) П. С. З., XXV, №№ 18,628 и 18,842, [4]) А. Г. С., ibidem, 662-666 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,560.

дарованія однодворцамъ дворянскаго званія [1]). Но противъ взгляда этихъ членовъ совѣта возразилъ князь Куракинъ, который не видѣлъ нужды въ принятіи, рекомендуемыхъ Румянцевымъ и Каменскимъ, общихъ мѣръ противъ ожидаемаго ими увеличенія числа дворянъ и думалъ, что для предупрежденія злоупотребленій въ подобныхъ случаяхъ совершенно достаточно существующихъ законовъ объ условіяхъ пріобрѣтенія дворянства. Совѣтъ согласился съ этимъ взглядомъ князя Куракина, чуждымъ всякихъ сословныхъ тенденцій, и послѣ обстоятельнаго разбора всѣхъ основаній, по которымъ могло быть даровано Бородину дворянство, примкнулъ къ мнѣнію сената, что Бородинъ имѣетъ неотъемлемое право на возвращеніе ему дворянскаго достоинства, потеряннаго дѣдомъ просителя только „по его малолѣтству и крайней бѣдности“ [2]).

Совѣтъ стремился къ болѣе точному опредѣленію и, отчасти, расширенію сословныхъ правъ дворянства, какъ это можно видѣть изъ разсматривавшагося въ немъ вопроса о добровольныхъ дворянскихъ складкахъ. Мы уже знакомы съ тѣмъ взглядомъ, какой совѣтъ высказалъ относительно понятія дворянскихъ складокъ. Это понятіе совѣта, однако, не раздѣлялось однимъ изъ его членовъ, графомъ Н. П. Румянцевымъ, который предлагалъ подвести подъ дворянскія склад-

---

[1]) Н. П. Румянцевъ, измѣнившій на этотъ разъ своему обычному безпристрастію, думаетъ, что отъ возведенія всѣхъ однодворцевъ въ дворянство правительство будетъ не въ силахъ удовлетворить всѣмъ ихъ просьбамъ о мѣстахъ на службѣ. Издержками въ новомъ своемъ званіи они разорятъ себя и своихъ людей, а главное „сословіе государства, поставляющее всю славу свою въ защитѣ отечества во время брани и въ понесеніи труда на службѣ гражданской, увеличится пришельцами безъ заслугъ, воспитанія и того возвышеннаго духа, который жизнь, на пользу отечества полагаемую, обращаетъ на радостную жертву“ (А. Г. С., III, 1 ч., 671 с.), [2]) Ibidem, 666—676 стр.; къ тому же вопросу объ условіяхъ пріобрѣтенія дворянства относится извѣстный намъ законъ, составленный совѣтомъ, о крестьянкѣ—дворянкѣ, снова вышедшей замужъ за крестьянина (П. С. З., XXIX, № 22, 726 с.).

ки еще замѣну дворянствомъ натуральной земской повинности денежною. Румянцевъ настаивалъ также на томъ, чтобы мелкопомѣстные дворяне были отстранены въ интересахъ общегосударственныхъ (земледѣльческихъ) и всего дворянскаго сословія отъ подачи голосовъ при составленіи добровольныхъ складокъ [1]): они могли пользоваться правомъ одного голоса только при сліяніи ихъ въ пятисотенные участки. Румянцевъ приложилъ къ своему мнѣнію проэктъ правилъ о добровольныхъ дворянскихъ складкахъ, сообразный съ высказанными имъ соображеніями по этому предмету. Другаго совсѣмъ мнѣнія о дворянскихъ складкахъ былъ братъ министра коммерціи, графъ С. П. Румянцевъ, который находилъ излишнимъ самый вопросъ о нихъ, достаточно разрѣшающійся законами (учрежденіемъ о губерніяхъ, дворянской грамотой и др.) [2]). Поэтому можно, по его мнѣнію, для разъясненія сомнѣній сдѣлать лишь нѣкоторыя дополненія по этому предмету, согласно съ дворянской грамотой и безъ нарушенія свободы каждаго дворянина участвовать въ складкахъ по мѣрѣ силъ. Большинство членовъ совѣта согласилось съ братьями Румянцевыми только въ томъ, что дворянскія складки не должны быть вынужденными и составило, сообразно съ своимъ понятіемъ добровольныхъ дворянскихъ складокъ, правила о порядкѣ созванія дворянскихъ собраній для этой цѣли гу-

---

[1]) Н. П. Румянцевъ надѣется, что эта мѣра удержитъ на мѣстахъ мелкихъ дворянъ, которые поэтому „болѣе проникнутъ въ нужды, произведенія и отношенія своего края. Земля обогатилась бы хозяевами, а хозяева обогатили бы государство и тогда дворяне явились бы безъ примѣси въ истинномъ своемъ образѣ“, [2]) Возникновеніе всего этого дѣла С. П. Румянцевъ приписываетъ тому, что „мѣстное начальство прельщалось наградами и отличіями. Дворянское же сословіе искало особыхъ для себя заведеній и почитало по части училищной неприличнымъ быть смѣшанну съ прочими состояніями. Но къ утѣшенію раздраженнаго чванства можно было бы, замѣчаетъ иронически С. П. Румянцевъ, на подобіе соблюдаемаго въ иностранныхъ университетахъ назначить въ классахъ отличныя для благородныхъ лавки; симъ однимъ довольствуется въ нѣмецкой землѣ и тотъ даже баронъ, который степенямъ своей родословной и счетъ уже потерялъ“.

бернскимъ предводителемъ дворянства и способѣ рѣшенія въ нихъ дѣлъ. Эти правила вошли въ законъ о добровольныхъ дворянскихъ складкахъ [1]). Когда въ совѣтъ поступило прошеніе князя Голицына о дозволеніи ему открыть въ Москвѣ лавку для продажи суконъ, дѣлаемыхъ на его фабрикѣ, въ совѣтѣ спачала склонились на сторону мнѣнія графа С. П. Румянцева, который заявилъ, что „дворянскія преимущества въ Россіи довольно уже распространены“ и что поэтому нѣтъ нужды „пріумножать оныя на счетъ другихъ состояній“. Поэтому совѣтъ рѣшилъ отказать въ просьбѣ Голицыну, какъ лицу, незаписанному въ гильдію. Но затѣмъ министръ внутреннихъ дѣлъ (князь Куракинъ) указалъ на тѣ выгоды, которыя могутъ оказаться для внутренней промышленности отъ предоставленія всѣмъ дворянамъ права торговли, и предложилъ совѣту присвоить дворянству полное право записываться въ гильдіи и нести всѣ повинности купечества, исключая городской службы, невозможной для дворянъ. Совѣтъ принялъ это предложеніе князя Куракина, согласно съ которымъ и былъ изданъ законъ о правѣ дворянъ вести торговлю наравнѣ съ купечествомъ [2]).

Совѣтъ держался тѣхъ же взглядовъ относительно условій пріобрѣтенія и сохраненія дворянства и по отношенію къ некореннымъ русскимъ дворянамъ польскихъ и остзейскихъ губерній. Такъ совѣтъ оставилъ въ дворянскомъ званіи чиншевую шляхту, доказавшую свои права на него, предоставилъ доказывать въ извѣстный срокъ свое дворянство шляхтѣ, записанной въ окладъ, составилъ правила объ устройствѣ чиншевой шляхты, доказавшей свое дворянство, и опредѣлилъ, согласно съ мнѣніемъ военнаго министра, графа Аракчеева и генерала Философова, обратить въ военную службу

---

[1]) А. Г. С., III, 1 ч., 681—694 с.; П. С. З., XXVIII, № 21,737, VI статья,
[2]) А. Г. С., ibidem, 693—696 стр.; П. С. З., XXIX, № 22,418.

шляхту, незаписанную въ окладѣ [1]). Гораздо больше времени совѣтъ употребилъ на разсмотрѣніе нѣсколькихъ дѣлъ, въ которыхъ нужно было опредѣлить права польскихъ дворянъ на ленныя и эмфитеутичныя имѣнія въ краю. Всѣ эти дѣла (графовъ Роникеровъ, волынскаго дворянства и принца Нассау) поступили въ совѣтъ уже послѣ того, какъ онъ истолковалъ (въ іюнѣ 1803 г.) законъ 1798 г. о правахъ владѣльцевъ всѣхъ такого рода имѣній [2]). При разборѣ прошеній объ утвержденіи эмфитеутичныхъ правъ (въ 1803—1805 г.) нѣкоторые члены совѣта (графъ Завадовскій, Румянцевъ и др.), высказались (по дѣлу Роникеровъ) за отказъ въ просьбахъ, основываясь на указахъ 1798 и 1803 гг., въ силу которыхъ эмфитеутичныя права на имѣнія, еще небывшія во владѣніи, признаны недѣйствительными. Другіе же члены совѣта (графъ Кочубей, князь Куракинъ, графъ Зубовъ и др.) полагали, что нельзя отвергнуть права такихъ владѣльцевъ въ силу манифеста 1795 г., торжественно удостовѣрившаго твердость всѣхъ владѣній, независимо отъ ихъ названій, въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ. Отмѣна эмфитеутичныхъ правъ должна породить, по мнѣнію этихъ членовъ совѣта, еще безчисленныя затрудненія отъ безпрерывныхъ ихъ переходовъ изъ однѣхъ рукъ въ другія. Въ дѣлѣ волынскаго дворянства и принца Нассау совѣтъ выразилъ взглядъ, что необходимо оставить въ своей силѣ указы 1798 и 1803 г., отступленіе отъ которыхъ зависитъ отъ Высочайшей воли. Но противъ этого рѣшенія совѣта князь Чарторыйскій представилъ особое мнѣніе, гдѣ онъ согласился съ совѣтомъ, чтобы во всѣхъ подобныхъ дѣлахъ примѣнялись указы 1798 и 1803 г.; только при этомъ ихъ примѣненіи прошенія должны удовлетворяться „не изъ единаго лишь снисхожденія, а по самой справедливости“: лица, вла-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 743—754 с.; П. С. З., XXX, № 22,873. [2]) См. выше.

дѣвшія эмфитеутичными имѣніями, распоряжались ими, какъ своею собственностью, и вслѣдствіе уничтоженія ихъ правъ придутъ въ разореніе. По мнѣнію Чарторыйскаго, указы 1798 и 1803 г. не касаются эмфитеутичнаго права, которымъ можно пользоваться только по особенному Высочайшему повелѣнію; владѣтели же ленныхъ имѣній по наслѣдству или пріобрѣтенію отъ другихъ лицъ не могли нарушить Высочайшихъ повелѣній, такъ какъ они пользовались своими правами еще во время польской республики. Чтобы привести „въ надлежащую извѣстность" всѣ имѣнія этого рода, Чарторыйскій предложилъ образовать особую коммиссію [1]). Въ эту коммиссію, учрежденную по Высочайшему повелѣнію, взошли въ качествѣ членовъ, кромѣ князя Чарторыйскаго, еще министры финансовъ и народнаго просвѣщенія. Докладъ коммиссіи, высказавшейся за признанія достовѣрности правъ эмфитеутичныхъ владѣльцевъ, былъ утвержденъ государемъ въ 1807 г. [2]).

Въ одно время съ обсужденіемъ дѣлъ о правахъ польскихъ дворянъ на имѣнія, пожалованныя имъ на ленномъ правѣ, разсматривалось въ совѣтѣ нѣсколько однородныхъ, но только болѣе запутанныхъ и сложныхъ дѣлъ о старостинскихъ имѣніяхъ. Этого рода имѣнія принадлежали къ числу государственныхъ имѣній, розданныхъ также, какъ и ленныя имѣнія, польскими королями разныхъ особамъ и чинамъ въ пожизненное владѣніе [3]). Дѣла о староствахъ представляли собою ту особенность, что здѣсь приходилось опредѣлять не только законность имущественныхъ правъ дворянъ-помѣщиковъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ затрогивался еще вопросъ о личныхъ и имущественныхъ правахъ жителей старостин-

---

[1]) А. Г. С., III, 1 ч., 561—572 с., [2]) П. С. З., XXIX, № 22,517, [3]) Внесеніе въ совѣтъ одного изъ дѣлъ о старост. имѣніяхъ было, какъ мы видѣли, поводомъ для возбужденія общаго вопроса о правахъ польскихъ помѣщиковъ на имѣнія, пожалованныя имъ отъ короны.

скихъ имѣній—городовъ и селеній. При рѣшеніи всѣхъ дѣлъ объ этихъ имѣніяхъ совѣтъ наблюдалъ за тѣмъ, прежде всего, чтобы были удовлетворены общегосударственные интересы [1]), и потомъ признавалъ права дворянъ-помѣщиковъ, если они были основаны на законныхъ данныхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ ограждалъ и права другихъ сословій (мѣщанъ и крестьянъ), заинтересованныхъ въ дѣлѣ [2]). Мы уже видѣли, что совѣтъ одинаково призналъ законныя права курляндскаго и лифляндскаго дворянства на спокойное владѣніе мызами, пожалованными имъ на общественныя нужды [3]). Иначе совѣтъ отнесся къ прошенію курляндскихъ и пильтенскихъ дворянъ о подтвержденіи нѣкоторыхъ изъ древнихъ ихъ правъ, въ

[1]) Таково было дѣло о мѣщанахъ г. Баръ, Подольской губерніи, жаловавшихся на присвоеніе городскихъ земель собственникомъ барскаго староства Вислоцкимъ и отягощеніе имъ жителей г. Баръ непомѣрными налогами. Совѣтъ, согласно съ рѣшеніемъ сената, призналъ за жителями г. Баръ личную свободу, но въ тоже время опредѣлилъ отдать всѣ городскія земли помѣщику, который имѣлъ право владѣть ими безъ всякихъ ограниченій въ пользу мѣщанъ г. Баръ. Но противъ этого рѣшенія совѣта выступилъ графъ Завадовскій, который находилъ страннымъ, чтобы вольный г. Баръ, существовавшій болѣе 200 лѣтъ съ королевскими привилегіями и магдебургскимъ правомъ и никогда неотданный кому-либо въ собственность, былъ теперь присужденъ въ частное владѣніе. Мнѣніе графа Завадовскаго, съ которымъ согласились графъ С. П. Румянцевъ и малороссійскій генералъ-губернаторъ князь Куракинъ, было утверждено государемъ (А. Г. С., III, 1 ч., 573—580 стр.), [2]) Въ дѣлѣ о земляхъ г. Острога волынской губерніи совѣтъ призналъ право на нихъ помѣщика князя Яблоновскаго, но жители города признаны свободными и на ихъ волю предоставлялось войти въ соглашеніе съ помѣщикомъ объ условіяхъ владѣнія его землями или же переселиться въ другія мѣста (А. Г. С., III, 1 ч., 591—593 стр.). Также было рѣшено дѣло о земляхъ г. Богуслава, Кіевской губерніи, принадлежащихъ графу Браницкому, между тѣмъ какъ мѣщане этого города были обязаны уплатой податей и отправленія установленныхъ повинностей въ пользу помѣщика за право владѣнія его землями (ibidem, 575—600 с.). Признано было еще право помѣщика Малаховскаго на владѣніе имѣніемъ „Войска", выкупленнымъ имъ изъ заклада у ксендзовъ (589—590 с.). Но право графа Валицкаго на староство Гаенское, пожалованное его предку на ленномъ правѣ, было отвергнуто совѣтомъ на томъ основаніи, что это имѣніе въ теченіе 230 лѣтъ не было въ дѣйствительномъ владѣніи рода Валицкихъ (580—589 с.). Точно также совѣтъ не призналъ правъ владѣтеля мѣстечка Уланова, графа Илинскаго на мѣщанъ этого мѣстечка, которыхъ онъ добивался превратить въ крѣпостныхъ крестьянъ (593—597 с.), [3]) А. Г. С., III, 1, 706—712 с.; П. С. З., XXXI, № 24,072; см. выше.

отмѣнѣ которыхъ они видѣли стѣсненіе для себя. Всѣ эти права были подвергнуты совѣтомъ тщательному разбору, слѣдствіемъ котораго былъ отказъ остзейскому дворянству во всѣхъ его притязаніяхъ [1]). Совѣтъ отклонилъ также неправильныя и незаконныя ходатайства нѣсколькихъ польскихъ дворянъ о возстановленіи ихъ имущественныхъ правъ [2]).

Чувство справедливости, гуманности и уваженіе къ праву руководили совѣтомъ также при обсужденіи и одобреніи новыхъ законовъ, которыми опредѣлялись права *духовенства*, православнаго—и другихъ христіанскихъ вѣроисповѣданій. Такъ священники и дьяконы православнаго вѣроисповѣданія были освобождены отъ тѣлеснаго наказанія, чтобы „предохранить народныя мысли отъ презрѣнія священнаго сана и самихъ священнослужителей чувствомъ преимущества отъ подлости, къ различнымъ преступленіямъ ведущей“ [3]). По тѣмъ же соображеніямъ были освобождены отъ тѣлеснаго наказанія жены священнослужителей. За легкія кражи ниже 100 р.,—вины такихъ преступницъ должны были отвѣчать ихъ мужья, которые уплачивали стоимость украденнаго вдвое подъ угрозой отсылки преступныхъ ихъ женъ

---

[1]) Совѣтъ именно отказалъ остзейскому дворянству въ томъ, чтобы оно только арендовало мѣстныя имѣнія: всѣ права русскаго дворянства предоставлены также, было замѣчено въ совѣтѣ, курляндскому и пильтенскому дворянству. Послѣднему не позволена вольная вербовка рекрутъ, которая могла повести къ бѣгству извнутри Россіи разныхъ лицъ и къ нескончаемымъ жалобамъ. Наконецъ, остзейское дворянство не было освобождено отъ уплаты $^1/_5$ части процента дохода съ мызъ, отданныхъ въ содержаніе по контрактамъ 1797 г., такъ какъ эта прибавка наложена на все государство (А. Г. С., III, 1 ч., 697—712 с.), [2]) Такъ совѣтъ отказалъ польскому сенатору Шидловскому въ дозволеніи взнести оцѣночный капиталъ за іезуитское имѣніе Супрунковцы, за которое ихъ владѣтель не могъ взносить полной суммы. Не была возвращена совѣтомъ графу Хрептовичу подать суперата, установленная польской конституціей 1789 г. съ іезуитскихъ имѣній, за которыя владѣльцы ихъ взнесли полную оцѣночную сумму: имѣніе Хрептовича было пріобрѣтено имъ ранѣе постановленій гродненскаго сейма 1793 г. о запрещеніи взносить эту сумму за іезуитскія имѣнія и уничтоженія суператы (А. Г. С., 600-606 с.), [3]) А. Г. С., ibidem, 711—712 с.; П. С. З., XXVI, № 19,885.

въ рабочіе дома; за кражи же свыше 100 р. и другія важныя преступленія опредѣлено ссылать ихъ на поселеніе безъ наказанія. Всѣ эти права женъ священнослужителей сохраняются за ними только въ вдовствѣ, но не въ разводѣ или второмъ замужествѣ [1]). Церковникамъ, достигнувшимъ 15 лѣтъ и необучавшимся въ семинаріяхъ и безъ опредѣленныхъ мѣстъ, было предоставлено право избранія рода жизни или состоянія [2]). На томъ же принципѣ уваженія къ законнымъ правамъ было основано, разсмотрѣнное и одобренное совѣтомъ, положеніе о правахъ армянской церкви на дома, построенные при ней и предназначенные въ ея собственность, управленіе доходами этой церкви и уравненіе ея съ другими христіанскими церквами относительно привиллегій и льготъ отъ полицейскихъ повинностей [3]). Но совѣтъ принялъ отказъ вдовы дѣйств. стат. совѣтника Лазарева отъ правъ, предоставленныхъ ей отъ мужа на владѣніе домами армянской церкви, только лично отъ нея и ея дѣтей: этотъ отказъ не могъ быть обязательнымъ для наслѣдниковъ двухъ послѣдующихъ поколѣній, на волю которыхъ было оставлено слѣдовать распоряженіямъ учредителя или нѣтъ [4]). Наконецъ, совѣтъ назначилъ необходимый доходъ изъ казны армянскому католикосу, лишившемуся извѣстной суммы изъ своего содержанія съ отмѣной въ Грузіи внутреннихъ пошлинъ, $^1/_3$ часть которыхъ собиралась въ его пользу [5]).

Намъ уже приходилось касаться мимоходомъ вопроса о различныхъ правахъ, которыми совѣтъ находилъ нужнымъ по тому или другому поводу надѣлять *купеческое и мѣщанское сословіе* или же, наоборотъ, лишать его извѣстной части правъ [6]).

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 715—718 с.; П. С. З., XXX, № 23,027, [2]) А. Г. С. 713—714 с.; П. С. З., XXVII, № 20,817, [3]—[4]) А. Г. С., III, 1 ч., 721—723 с.; П. С. З., XXVIII, № 21,406, [5]) А. Г. С., ibidem, 723—724 с., [6]) Предложеніе совѣта о распространеніи права покупки земель на купцовъ вмѣстѣ съ мѣщанами и крестьянами было, какъ мы знаемъ, утверждено государемъ, уважив-

Совѣтъ вообще наблюдалъ за тѣмъ, чтобы сохранялся порядокъ, установленный для полученія права торговли. Поэтому былъ отклоненъ, представленный въ совѣтъ, проэктъ татарина Шахмуратова о дозволеніи татарамъ, живущимъ въ селеніяхъ, вести торговлю съ уплатой пошлинъ за паспорты, которыя соотвѣтствовали бы гильдейскимъ: въ подобномъ дозволеніи совѣтъ видѣлъ соблазнъ для всѣхъ крестьянъ, которые захотятъ также воспользоваться такимъ переходомъ въ купечество, чтобы оставить обработку земли и освободиться отъ отправленія рекрутской повинности [1]). Совѣтъ особенно озабочиваетъ положеніе фабрикантовъ-купцовъ и мѣщанъ, живущихъ на казенныхъ земляхъ въ селахъ казанской и пермской губерніи. Рѣшено было постановить вообще, чтобы такого рода купцы и мѣщане не были принуждены къ переселенію въ города, имъ отведено по 15 десятинъ на душу съ условіемъ исправной уплаты всѣхъ податей и отбыванія всѣхъ повинностей, исключая рекрутской, по обоимъ состояніямъ, купеческому или мѣщанскому и крестьянскому по владѣнію казенными землями, которыя не могли быть приписаны къ заводамъ, построеннымъ на этихъ земляхъ. Купцы должны были платить по раскладкѣ деньги за освобожденіе отъ рекрутской повинности, а мѣщане—приписываться къ тому городу, гдѣ они состоятъ въ окладѣ, или селеніи, гдѣ они живутъ [2]). Совѣтъ также надѣляетъ разными привиллегіями жителей городовъ, если находитъ для этого достаточныя основанія. Такъ жителямъ заштатнаго г. Кадома были присуждены земли, которыя отошли отъ него въ казенное вѣдомство. Совѣтъ отвергъ предложеніе министра вну-

---

шимъ мнѣніе совѣта, не смотря на нѣкоторыя возраженія ему со стороны самого императора. Но совѣтъ былъ противъ того, чтобы всѣ купцы, получившіе чинъ коллежскаго ассесора, пріобрѣтали права потомственнаго дворянства.

[1]) А. Г. С., ibidem, 725—726 стр., [2]) Архивъ Государственнаго Совѣта, III, 1 ч., 726—739 с.; П. С. З., XXVIII, № 21,479.

тренныхъ дѣлъ отрѣзать на этихъ земляхъ въ казну весь строевой лѣсъ, годный для постройки кораблей, и всѣ сѣнокосныя поляны, на которыхъ сѣно не косится и скотъ не пасется. Было рѣшено только сохранить въ цѣлости весь такой лѣсъ на земляхъ г. Кадома [1]). Въ двухъ случаяхъ совѣтъ одинаково согласился отмежевать городамъ изъ казенныхъ земель участки, необходимые для выгона и пастьбы скота: главный промыселъ жителей этихъ городовъ—Хвалынска, саратовской губерніи и Мезени, архангельской [2]),—составляло скотоводство. Купцы и мѣщане упраздненнаго г. Рожествена петербургской губерніи получили право остаться на занимаемыхъ ими земляхъ или же переселиться въ ближайшіе города (Гатчино и Софію). Кромѣ того, имъ была отведена по пропорціи душъ выгонная земля въ одномъ мѣстѣ въ предупрежденіе всякихъ споровъ и жалобъ вслѣдствіе чрезполоснаго владѣнія между ними и крестьянами [3]). Наконецъ, совѣтъ одобрилъ мѣры, предложенныя рижскимъ военнымъ губернаторомъ относительно выходцевъ, приписавшихся подъ именемъ вольныхъ людей въ остзейскихъ губерніяхъ къ городамъ и уѣздамъ, которые должны платить за нихъ подати. Всѣхъ ихъ велѣно переписать въ годичный срокъ и всѣмъ такого рода людямъ позволено приписываться къ городамъ только при условіи представленій поручительства въ платежѣ податей. Казеннымъ палатамъ предписано выдавать всѣмъ прописаннымъ паспорты, если только они не представятъ увольненія отъ общества или магистрата, причемъ плакаты должны печататься въ отвращеніе укрывательства на русскомъ и нѣмецкомъ языкахъ [4]).

[1]) А. Г. С., III, 1 ч., 731—733 стр., [2]) Это рѣшеніе совѣта относительно выгонной земли г. Мезени (въ 1808 г.) подтвердило указъ, послѣдовавшій въ концѣ 1807 г. (П. С. З., XXIX, № 22,649). [3]) А. Г. С., ibidem. 733—739 с.; П. С. З., XXX, № 22,737, [4]) А. Г. С., ibidem, 730—731 с.; П. С. З., XXVIII, № 21,850. О мѣрахъ, принятыхъ совѣтомъ по обезпеченію правъ мѣщанамъ, см. выше.

Одною изъ первыхъ заботъ императора Александра I при его восшествіи на престолъ было облегченіе участи помѣщичьихъ, крѣпостныхъ *крестьянъ*, стремленіе къ которому вытекало изъ всего либеральнаго образа мыслей государя и его ближайшихъ сотрудниковъ-членовъ неоффиціальнаго комитета. Крестьянскій вопросъ сдѣлался въ его засѣданіяхъ предметомъ самыхъ оживленныхъ дебатовъ, въ теченіе которыхъ возникла мысль о непродажѣ крѣпостныхъ людей безъ земли, отмѣнѣ этого „варварскаго обычая“ [1]). Одновременно тѣмъ же вопросомъ былъ занятъ, по порученію государя, и Непремѣнный Совѣтъ, въ который это важное дѣло поступило въ одно изъ первыхъ засѣданій по его образованіи. Совѣтъ, однако, выказалъ нѣкоторую боязнь относительно послѣдствій этого закона и думалъ повременить пока его изданіемъ: совѣтъ именно опасался, чтобы крестьяне не приняли его за уменьшеніе или совершенное уничтоженіе помѣщичьихъ правъ и не возмечтали. что оттого они стали вольными [2]). Согласно съ мнѣніемъ графа Строганова, высказаннымъ имъ и въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета, совѣтъ не допускаетъ мысли о какомъ-либо протестѣ противъ предполагаемаго закона со стороны русскаго дворянства, которое, по словамъ совѣта, „довольно просвѣщенно, чтобы установленіе сіе признать справедливымъ и принять его съ благодарностью“ [3]). Только естественно предположить, добавля-

---

[1]) Богдановичъ, I, прил. 49—50 и 55—56 стр., [2]) „Простой народъ, всегда жаждущій свободы и по неразумѣнію часто самый малѣйшій поводъ къ ней принимая за законы, неоднократно, замѣчаетъ совѣтъ, и по меньшимъ причинамъ, а особливо въ началѣ царствованія, когда слухъ о новыхъ учрежденіяхъ располагаетъ его къ надеждамъ и, возбуждая любопытство, заставляетъ его во всѣхъ новыхъ установленіяхъ искать событія его желаній, выходилъ изъ повиновенія“. Неоффиціальный комитетъ также, какъ и совѣтъ, считалъ вопросъ объ улучшеніи быта крестьянъ „весьма щекотливымъ“ и ожидалъ, что участіе въ обсужденіи его Непремѣннаго Совѣта сниметъ съ комитета всякіе упреки въ вліяніи его на государя въ этомъ случаѣ, [3]) Графъ Строгановъ объяснялъ невозможность протеста со стороны дворянства нѣсколько иначе, далеко не лестнымъ

етъ совѣтъ, что въ дворянахъ „вселится страхъ“ отъ мысли о возможныхъ волненіяхъ среди крестьянъ, которые уже не будутъ имъ повиноваться [1]). Поэтому совѣтъ предлагалъ законъ о непродажѣ людей безъ земли издать тогда, когда „умы, возбужденные теперь ожиданіемъ новыхъ реформъ, успокоятся“, или же, по крайней мѣрѣ ввести новый законъ въ рядъ общихъ предполагаемыхъ законовъ объ имѣніяхъ помѣщичьихъ. Въ случаѣ же, если государь рѣшитъ, не обращая вниманія на всѣ эти соображенія, осуществить законъ о непродажѣ людей безъ земли, не слѣдуетъ, по мнѣнію совѣта, входить при его изданіи въ подробное разъясненіе мотивовъ закона. При чемъ онъ признавалъ нужнымъ исключить изъ общаго запрещенія о непродажѣ людей безъ земли случаи ихъ необходимой продажи для перевода крестьянъ на другія земли въ виду ихъ заселенія. Мнѣніе совѣта вызвало возраженія со стороны генералъ-прокурора, Беклешова, который не предвидѣлъ никакихъ опасныхъ послѣдствій отъ немедленнаго его введенія и нѣсколько разъ настаивалъ на этомъ своемъ предложеніи [2]).

образомъ для соціально-политическихъ взглядовъ массы русскаго дворянства эпохи Александра I го. Большинство его состоитъ, по словамъ Строганова, изъ людей „невѣжественныхъ, ничтожныхъ и тупыхъ, неспособныхъ ни къ самомалѣйшему сопротивленію мѣропріятіямъ правительства“. Строгановъ укоряетъ дворянъ въ равнодушіи къ общему благу и неумѣньи служить даже собственнымъ интересамъ, выгодамъ и чести сословія, такъ безпощадно оскорбляемымъ въ царствованіе Павла I (Богдановичъ, I, прил., 51—52 с.).

[1]) Эти опасенія совѣта за безопасность помѣщиковъ, которые боялись потерять вліяніе среди своихъ крѣпостныхъ людей съ изданіемъ новаго закона, невольно напоминаютъ подобную же тревогу среди нѣкоторой части печати и русскаго общества предъ освобожденіемъ крестьянъ въ 1861 г., [2]) Въ протоколахъ засѣданій Непремѣннаго Совѣта сохранились двѣ записки, принадлежащихъ неизвѣстнымъ авторамъ. Изъ нихъ видно, что въ средѣ совѣта были представители самыхъ противоположныхъ взглядовъ на новый законопроэктъ. Авторъ одной записки, какъ видно, изъ либеральнаго лагеря: непродажа людей безъ земли въ его глазахъ—необходимая мѣра для охраны крѣпостныхъ людей отъ „злоупотребленій надъ ними власти господской, не только противныхъ человѣчеству, но и общей пользѣ“. Авторъ настаиваетъ на томъ, чтобы была положена „преграда безразсудному корыстолюбію, прихоти и даже порокамъ частныхъ

Но и самъ государь, видимо колебался, послѣдовать ли совѣту нѣкоторыхъ изъ окружающихъ объ изданіи закона, не обращая вниманія на разные толки о немъ, или же подождать съ этимъ дѣломъ до благопріятнаго времени: въ протоколахъ засѣданій совѣта въ 1801 г. по обсужденію вопроса о непродажѣ людей безъ земли находится цѣлыхъ четыре проэкта указа съ самымъ разнообразнымъ содержаніемъ и въ краткой и обширной редакціи. Въ первомъ изъ нихъ, между прочимъ, приведены въ началѣ мотивы новаго закона: здѣсь сказано, что „среди вседневныхъ примѣровъ просвѣщенія, добронравія и любви къ человѣчеству, коими всѣ состоянія, а наипаче дворянство россійское въ вѣкѣ нашемъ отличается, несовмѣстно и уничижительно видѣть остатокъ грубости, невѣжества временъ протекшихъ въ укоренившемся обычаѣ цѣною злата опредѣлять судьбу человѣка и въ укоризну разума и нравовъ производить куплю себѣ подобныхъ“. По словамъ указа, „продажа крестьянъ безъ земли нигдѣ законами не утверждена и обычай сей, допущенный единой неопредѣлительностью ихъ и злоупотребленіемъ многихъ лѣтъ, столь же оскорбителенъ для человѣчества, колико противенъ и всѣмъ государственнымъ причинамъ“. Въ послѣднемъ же (4-мъ)

лицъ“. Онъ возмущенъ тѣмъ, что „донынѣ съ людьми, какъ съ вещественною собственностью, поступается и ими торгъ и продажа даже публично производится“. Затѣмъ онъ указываетъ на вредъ отъ безграничнаго перевода людей и высказываетъ убѣжденіе въ необходимости опредѣлить положеніе крестьянъ и дворовыхъ людей закономъ о непродажѣ людей безъ земли. Совершенно другаго мнѣнія объ этомъ законѣ авторъ другой записки, который видитъ только одинъ вредъ отъ него, особенно для дворянъ-помѣщиковъ, власть которыхъ уменьшится, повиновеніе имъ крестьянъ поколеблется. Помѣщики не могутъ тогда продажей своихъ дворовыхъ людей погашать свои долги или избавляться отъ негодныхъ слугъ. Авторъ даже ждетъ, что отъ запрещенія продажи людей безъ земли „остановятся успѣхи въ мастерствахъ и художествахъ, такъ какъ художники и ремесленники изъ людей у бѣдныхъ помѣщиковъ не могутъ быть проданы богатымъ, которые могли бы дать имъ способы достичь совершенства въ художествѣ или ремеслѣ“. Авторъ жалѣетъ и крестьянъ, которые не будутъ имѣть возможности нанимать рекрутъ и „оттого лишатся благополучія провести съ своими дѣтьми свой вѣкъ“.

законопроэктѣ новый законъ представленъ только развитіемъ уже существовавшихъ на этотъ предметъ узаконеній [1]).

Вопросъ о непродажѣ людей безъ земли снова возникъ въ совѣтѣ въ 1802 г. при обсужденіи прошенія крестьянъ торопецкаго помѣщика Калетина, жалующихся на укрѣпленіе петербургскому купцу Бородину. Возобновленіе по поводу этого дѣла общаго крестьянскаго вопроса „показываетъ, замѣтилъ въ совѣтѣ графъ Воронцовъ, что теперь уже приспѣло время, въ которое къ сей мѣрѣ приступить можно“. Воронцовъ въ своемъ особомъ мнѣніи замѣчаетъ, что „продажа однимъ человѣкомъ другаго, какъ лошади или барана, несообразна съ просвѣщеніемъ, умножившимися въ послѣднее столѣтіе“, и, кромѣ того, оцѣниваетъ весь законопроэктъ съ точки зрѣнія взглядовъ и характера самого императора [2]). Но главное содержаніе мнѣнія графа Воронцова составляетъ послѣдовательно проведенный и достаточно мотивированный его взглядъ, что вмѣстѣ съ запрещеніемъ продажи людей безъ земли необходимо уничтожить и всѣ другія злоупотребленія, „однородныя съ тѣмъ же обычаемъ и столь же человѣчеству постыдныя, какъ и продажа людей безъ земли“ [3]). Въ одномъ изъ пунктовъ своего мнѣнія Во-

---

[1]) Законъ о непродажѣ людей безъ земли названъ въ запискѣ „подвержденіемъ и распространеніемъ указа 1771 г., которымъ запрещалось продавать съ публичнаго торгу людей безъ земли“ (А. Г. С, III, 1 ч., 761—772 с.), [2]) Запрещеніе продавать людей безъ земли „достойно и не менѣе свойственно, говоритъ Воронцовъ, великодушію нынѣ царствующаго императора и кротости его правленія“ (ibidem, 779 стр.), [3]) Поэтому было рѣшено въ совѣтѣ: отмѣнить указъ о дозволеніи фабрикантамъ и заводамъ покупать людей безъ земли, воспретить купцамъ подъ угрозой наказанія покупать деревни и не давать правъ дворянства тѣмъ изъ нихъ, которые пріобрѣли чины. Благодаря большой свободѣ относительно дозволенія купцамъ покупать деревни въ послѣдніе 20 лѣтъ, „большіе капиталы вышли изъ торговаго обращенія, а города, въ которыхъ такіе купцы жили, лишились лучшихъ и полезныхъ себѣ гражданъ“. Далѣе принято было предложеніе Воронцова запретить „всѣ поносныя средства“ продажи людей въ рекруты, которая совершается безчеловѣчными помѣщиками подъ видомъ отпуска на волю своихъ крестьянъ, продаваемыхъ на самомъ дѣлѣ ка-

ронцовъ находитъ вполнѣ справедливымъ освобожденіе помѣщиковъ, отпускающихъ на волю своихъ крестьянъ, отъ платежа за нихъ подушной и прочихъ податей; такимъ пожертвованіемъ со стороны правительства „мирнымъ путемъ будетъ достигаться, по словамъ Воронцова, цѣль всякаго благонамѣреннаго и кроткаго правленія—облегченіе человѣчества, сближеніе онаго къ свободѣ и умноженіе числа людей, составляющихъ средній родъ, мѣщанами называемыхъ, и вообще сказать tiers état". Совѣтъ принялъ цѣликомъ предложеніе графа Воронцова. Но при этомъ графъ Завадовскій замѣтилъ, что правило о непродажѣ людей безъ земли должно распространяться на всѣ случаи безъ изъятія, а слѣдовательно и всякую покупку для поселенія [1]). Противъ этого мнѣнія графа Завадовскаго графъ Зубовъ и адмиралъ Мордвиновъ сдѣлали то возраженіе, что подобное запрещеніе продажи людей для поселенія стѣснило бы хлѣбопашество и умножило бы число бѣдныхъ или же заставило бы прибѣгать къ подлогу закона. Поэтому они предложили дозволить помѣщикамъ продавать часть селенія для перевода и водворенія ихъ на казенныхъ земляхъ съ уплатою помѣщикамъ изъ казны извѣстной цѣны за ихъ крестьянъ [2]). Это мнѣніе Зубова и Мордвинова было дополнено Беклешевымъ, который считалъ нужнымъ удостовѣряться въ каждомъ от-

---

зеннымъ селеніямъ „безъ вѣдома безотвѣтной жертвы, корыстолюбію посвященной": эти селенія отдавали за себя въ рекруты такихъ людей. Къ мѣрамъ, которыя было опредѣлено принять вмѣстѣ съ изданіемъ закона о непродажѣ людей безъ земли, еще относились: дозволеніе принимать отъ дворянъ, неимѣющихъ недвижимыхъ имѣній, въ казну за извѣстную цѣну дворовыхъ годныхъ людей и допустить продажу крестьянъ для поселенія въ другихъ мѣстахъ по удостовѣренію губернскаго начальства.

[1]) „Ибо ежели уваженіе человѣчества заставляетъ, говоритъ Завадовскій запретить продажу людей врозь и въ маломъ количествѣ, то тѣже самыя причины должны воспретить продажу ихъ и въ большомъ видѣ". [2]) См. проэктъ Зубова въ протоколахъ неоффиціальнаго комитета (Богдановичъ, I, прил., 50 стр.).

дѣльномъ случаѣ въ томъ, что помѣщики дѣйствительно нуждаются въ продажѣ лишнихъ своихъ людей, а покупатели и на самомъ дѣлѣ хотятъ перевести на поселеніе такихъ крестьянъ. Кромѣ того, должно быть ограничено, по мнѣнію Беклешова, число лицъ, имѣющихъ право покупки людей въ вѣчное владѣніе, и допустить только временный наемъ ихъ для всѣхъ, кто не обладалъ такимъ правомъ [1].

Законъ о непродажѣ людей безъ земли не былъ изданъ въ томъ видѣ, въ какомъ его формулировалъ совѣтъ въ 1802 г. Но разсужденія по его поводу дали толчекъ къ появленію другаго закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ или земледѣльцахъ, значительно подвинувшаго впередъ разрѣшеніе крестьянскаго вопроса. Дѣло началось съ того, что графъ С. П. Румянцевъ представилъ въ совѣтъ проэктъ о томъ, чтобы помѣщикамъ было позволено отпускать крестьянъ на волю цѣлыми селеніями при заключеніи между ними условій и укрѣпленіи за крестьянами въ собственность, за каждымъ особенно или цѣлымъ обществомъ, участковъ земли. Законъ долженъ былъ обезпечить ненарушимость обоюднаго согласія сторонъ и изъ уволенныхъ такимъ образомъ крестьянъ образовать новое сословіе. Совѣтъ согласился съ главной мыслью проэкта Румянцева объ увольненіи крестьянъ по условіямъ съ ихъ помѣщиками, нашелъ, что это предложеніе согласно съ законами и полезно, но только способъ его осуществленія неудобенъ. Совѣтъ опасался, чтобы изданіе общаго закона объ освобожденіи крестьянъ не произвело бы въ обществѣ превратныхъ толковъ. „Помѣщики, замѣчаетъ совѣтъ, усмотрятъ въ немъ потрясеніе ихъ собственности. Крестьяне же, которые такъ охотно вѣрятъ распространеннымъ среди нихъ слухамъ объ ихъ освобожденіи, при изданіи этого закона возмечтаютъ о неограниченной свободѣ“. Тревожныя опасенія нѣкоторыхъ членовъ

---

1) Архивъ Госуд. Совѣта, III, 1 часть, 772—783 стр.

совѣта въ этомъ отношеніи шли на этотъ разъ на столько далеко, что генералъ-прокуроръ объявилъ „рабство крестьянъ священнымъ институтомъ, установленнымъ не закономъ, а обычаемъ“ и предостерегалъ совѣтъ прикасаться къ нему съ большою осторожностью. Большинство членовъ совѣта согласно было, однако, въ томъ, что „прикоснуться“ къ институту крѣпостнаго права необходимо и именно въ интересахъ крестьянъ. Поэтому совѣтъ желалъ предупредить заключеніе сдѣлокъ корыстолюбивыхъ помѣщиковъ съ крестьянами на отяготительныхъ условіяхъ для послѣднихъ: неисправное выполненіе крестьянами этихъ условій можетъ повлечь за собою отдачу ихъ въ рекруты и превращеніе исправныхъ и зажиточныхъ между ними въ свободныхъ бобылей. Самое заключеніе условій между помѣщиками и крестьянами должно быть поручено, по замѣчанію совѣта, мѣстному начальству, а не сенату, какъ предлагалъ графъ Румянцевъ. Ему первому и было дано специальное разрѣшеніе освободить своихъ крестьянъ съ отдачей имъ въ собственность земли на извѣстныхъ заключенныхъ съ нимъ условіяхъ. Право подобнаго отпущенія крестьянъ на волю было распространено на всѣхъ помѣщиковъ, желающихъ имъ воспользоваться, но только съ тѣмъ условіемъ, чтобы въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ испрашивалось на то Высочайшее соизволеніе. Чтобы отнять у закона всякій видъ новизны, совѣтъ подводитъ его уже подъ существующіе законы [1]). Въ самомъ указѣ, которымъ было образовано новое сословіе „свободныхъ хлѣбопашцевъ или земледѣльцевъ“, подробно опредѣлялись права и обязанности этого сословія относительно владѣнія землей, заключенія обязательствъ, уплаты долговъ на купленныхъ имѣніяхъ и податей и отправленія рекрутской повинности [2]).

---

[1]) То были: законъ о правѣ помѣщиковъ отпускать своихъ крестьянъ на волю (1775 г.) и—дозволеніи такимъ крестьянамъ владѣть землей (1801 г.),
[2]) А. Г. С., ibidem, 782--788 с., П. С. З., XXVII, №№ 20,620, 20,625.

Законъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ, впослѣдствіи дополненный совѣтомъ во многихъ отношеніяхъ [1]), былъ шагомъ впередъ въ обезпеченіи за крестьянами личной свободы. Во многихъ другихъ случаяхъ, когда дѣло шло о предоставленіи крестьянамъ правъ свободы, совѣтъ слѣдовалъ тому же общему принципу, который онъ проводилъ при обсужденіи вопроса о свободныхъ земледѣльцахъ. Поэтому совѣтъ отказалъ помѣщицѣ Рубцовой въ укрѣпленіи за нею двухъ дворовыхъ людей, которымъ была дарована свобода по отсутствію доказательствъ претензій ихъ помѣщицы [2]). Пилипонамъ (старообрядцамъ), поселившимся на владѣльческихъ земляхъ въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ, было рѣшено оставить пользоваться всѣмъ тѣмъ, что было опредѣлено въ условіяхъ съ ними помѣщиковъ; поселившіеся же безъ всякихъ условій должны были остаться въ томъ мѣстѣ и званіи, гдѣ они записаны по ревизіи [3]). Совѣтъ отнесся внимательно къ дѣлу гилянскихъ армянъ, приписанныхъ помѣщикомъ Хастатовымъ къ своему шелковому заводу. Разборъ представленныхъ свѣдѣній по этому дѣлу убѣдилъ совѣтъ, что армяне никогда не были укрѣплены Хастатову, что имъ были отведены для поселенія казенныя земли и они должны пользоваться правомъ личной свободы наравнѣ съ прочими. Поэтому армянамъ было предоставлено или остаться свободными и независимыми отъ помѣщика на земляхъ, занимаемыхъ ими, или же переселиться на другія свободныя земли [4]).

Къ разряду свободныхъ сельскихъ обывателей, кромѣ однодворцевъ, нѣкоторой части чиншевой шляхты, недоказавшей своихъ правъ на дворянство, относились еше въ царствованіе Александра I *панцырные бояре.* То были военные люди,

---

[1]) См. выше, [2]) А. Г. С.. ibidem, 831—834 стр., [3]) А. Г. С., 797—798 с.; П. С. З., XXIX, № 22,085, [4]) А. Г. С., ibidem, 810—812 с.; П. С. З., XXIX, № 22,576.

издавна поселившіеся на коронныхъ земляхъ въ Бѣлоруссіи для защиты границъ. Своихъ земель панцырные бояре не могли безъ дозволенія правительства ни продавать, ни вымѣнивать; при продажѣ же земель на покупщиковъ переходили всѣ ихъ обязанности. Въ положеніи о панцырныхъ боярахъ, изданныхъ при Павлѣ I для устройства ихъ быта, не было опредѣлено, какъ они должны были доказывать свое личное право и какія земли считать принадлежащими боярамъ и—крестьянамъ, поселившимся на нихъ. Поэтому совѣтъ постановилъ, чтобы помѣщикамъ, въ потомственное владѣніе которыхъ панцырные бояре были записаны въ одну изъ первыхъ ревизій, назначить соразмѣрное вознагражденіе за отходящихъ отъ нихъ бояръ. Затѣмъ было опредѣлено оставить панцырнымъ боярамъ земли, которыми они владѣли, предварительно размежевавши ихъ съ крестьянскими и помѣщичьими землями и раздѣливши по числу душъ [1]). Наконецъ, при разсмотрѣніи въ совѣтѣ дѣла объ условіяхъ, на какихъ могли быть принимаемы и водворяемы въ Грузіи выходцы изъ за границы, совѣтъ рѣшительно высказался противъ закрѣпленія ихъ за помѣщиками [2]). Точно также было дозволено литовскимъ помѣщикамъ селить у себя выходцевъ изъ Пруссіи и Цесаріи (Австріи), но только безъ права ихъ укрѣпленія за собою и съ условіемъ, чтобы подъ видомъ права укрѣпленія иностранныхъ выходцевъ не были принимаемы русскіе подданные [3]).

---

[1]) А. Г. С. III, 1 ч., 758-762 с.; П. С. 3., XXVIII, № 21,698, [2]) А. Г. С., ibidem, 820-824 стр.; П. С. 3., XXX, № 22,824; совѣтъ принялъ въ этомъ случаѣ особое мнѣніе графа С. П. Румянцева, съ которымъ согласились князь Чарторыйскій и генералъ Философовъ. Графъ Румянцевъ, между прочимъ, замѣтилъ, что „когда государямъ мудрымъ и человѣколюбивымъ не дозволяютъ время и обстоятельства истребить вкоренѣлые и стыдные предразсудки, то по малой мѣрѣ не даютъ они подтвержденія на то, что распространить ихъ можетъ. Рабство до насъ уже существовало; довольно и того. Но на рабство открывать новые способы не принадлежитъ нашимъ временамъ, а еще менѣе царствованію Александра I (822 стр.), [3]) А. Г. С., 863 стр., П. С. 3., XXVII, № 20,663.

Въ заключеніе обзора законодательной дѣятельности Непремѣннаго Совѣта по опредѣленію правъ разныхъ сословій нужно замѣтить еще о тѣхъ мѣрахъ, которыя были приняты имъ по отношенію къ особому разряду городскихъ и сельскихъ обывателей въ русской имперіи—*инородцамъ и иностранцамъ*. Такъ совѣтъ изъявилъ свое согласіе на отмежеваніе калмыкамъ и киргизамъ земель изъ числа казенныхъ соразмѣрно числу кибитокъ и ихъ нуждамъ. Эти земли были отведены имъ въ достаточномъ количествѣ и въ удобномъ для пастбищъ скота мѣстѣ въ астраханской и саратовской губерніи [1]). Совѣтъ одобряетъ новое положеніе объ евреяхъ съ условіемъ запрещенія продажи имъ вина въ селахъ, деревняхъ и мѣстечкахъ. Въ виду благоустройства евреевъ и поощренія ихъ къ трудолюбію запрещаются имъ ранніе браки и уничтожается обширная власть, духовная и свѣтская, раввиновъ, вмѣсто которыхъ предположено учредить частныя духовныя управы подъ надзоромъ правительства. Приняты мѣры также къ тому, чтобы евреи подъ страхомъ наказанія записывались въ ревизіи и отбывали всѣ общегосударственныя повинности [2]). Вотякамъ вятской губерніи, подобно казеннымъ крестьянамъ, дозволено записаться въ ревизію безсрочно, но это дозволеніе не распространялось на всѣ губерніи во избѣжаніе отягощенія крестьянъ [3]). Очень много времени пришлось употребить совѣту на разборъ поземельныхъ споровъ среди жителей крымскаго полуострова. Совѣтъ установилъ опредѣленныя отношенія между различными родами поземельныхъ здѣсь владѣльцевъ, при чемъ онъ руководствовался единственно строгою справедливостью, стремленіемъ возвратить каждому свое, установить свободу и независимость населенія отъ помѣщиковъ. Съ этою цѣлью

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 835—840 с.; П. С. З., XXVII, №№ 20,248, 20,788, 20,793, [2]) А. Г. С., 841—844 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,547, [3]) А. Г. С., ibidem, 870—871 с.; П. С. З., XXVII, № 20,761.

были точно обозначены права владѣльцевъ по всѣмъ разрядамъ крымскихъ земель [1]) и для приведенія въ дѣйствіе новаго закона была назначена особая коммиссія съ особенными, обширными полномочіями [2]). Наконецъ, по отношенію къ иностранцамъ принято было въ совѣтѣ нѣсколько мѣръ. Такъ онъ утвердилъ положеніе о водвореніи въ Россіи грековъ и болгаръ [3]). Французскіе купцы были освобождены отъ обязанности приносить присягу на русское подданство и могли выдти изъ мѣщанскаго званія. Всѣмъ, проживающимъ въ Петербургѣ, иностраннымъ купцамъ и ремесленникамъ было предписано записаться въ извѣстный срокъ въ гильдіи и цехи; учителя же изъ иностранцевъ, принявшіе русское подданство, остались въ ихъ настоящемъ положеніи [4]).

---

[1]) То были: ханскія земли, признаваемыя собственностью ихъ владѣльцевъ, земли, принадлежащія мурзамъ и причисленныя къ казеннымъ по отношенію къ крестьянамъ, которые живутъ на нихъ, участки земли, сады и всякаго рода угодья безъ оброковъ на ихъ владѣльцахъ, за которыми они оставлены, и пустопорожнія земли, розданныя для поселенія мѣстнымъ начальствомъ, распоряженія котораго были утверждены совѣтомъ, [2]) А. Г. С., ibidem, 843—864 стр., П. С. З., XXVII, №№ 20,270, 20,276, XXIX, № 22,203, XXX, № 23,325, [3]) А. Г. С., 863—864 стр.; П. С. З., XXVII, №№ 20,103, 20,343, [4]) А. Г. С., 865—870 с.; П. С. З., XXIX, №№ 22,418, 22,533, 22,500, XXX, №№ 22,743, 22,749.

ТРЕТЬЯ ГЛАВА.

Законодательная дѣятельность Непремѣннаго Совѣта

(продолженіе).

Финансы и государственное хозяйство (бюджетъ, недоимки, кредитъ, монета, казенные заводы, лѣса, фабрики, повинности, подати, пошлины, винные откупа), организація арміи и флота, торговля и промышленность, земледѣліе, народное продовольствіе и—образованіе, пути сообщенія и судопроизводство. Законодательство въ области частнаго права (семейнаго, имущественнаго и наслѣдственнаго).—*Административная и судебная дѣятельность Непремѣннаго Совѣта и комитета министровъ.* Отношеніе совѣта къ сенату и комитету министровъ.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ нами вопросовъ, законодательная дѣятельность Непремѣннаго Совѣта обнимала и многіе другіе предметы публичнаго права и всю область частнаго. Такъ совѣтъ принималъ обширныя мѣры по *финансамъ и государственному хозяйству.* Ежегодно (1801—1809 г.) въ совѣтъ поступали отчеты государственнаго казначея о выполненіи государственнаго бюджета. При разсмотрѣніи отчетовъ совѣтъ обыкновенно сравнивалъ государственные доходы и расходы предшествовавшаго отчетному года съ бюджетомъ этого послѣдняго и выводилъ отсюда извѣстное заключеніе о состояніи государственныхъ финансовъ [5]). Въ 1801 же году совѣтъ обсудилъ предварительно и самый государственный бюджетъ на 1802 годъ [6]). Особое вниманіе совѣта было обращено на уплату внѣшнихъ государственныхъ долговъ, из-

---

¹) А. Г. С., III, 1 ч., 619—622 и 624—640 с., ²) Ibidem, 619—620 с.

сканія наиболѣе вѣрныхъ способовъ ихъ погашенія [1]). Совѣтъ пріобрѣтаетъ въ казну отъ графа Потоцкаго г. Могилевъ, [2]) опредѣляетъ взысканіе недоимокъ съ имѣній, пожалованныхъ въ аренду, слагаетъ со счетовъ казенныя недоимки, взысканіе которыхъ не оправдывалось обстоятельствами [3]) или же признано безнадежнымъ на разныхъ лицахъ [4]). Когда же въ одномъ случаѣ (въ дѣлѣ капитана Богатырева) открылось, что недоимка была сложена начальствомъ самовольно безъ Высочайшаго разрѣшенія, совѣтъ замѣтилъ, что согласно указу 1780 г. ни казначейство, ни государственный казначей не имѣютъ власти сами собою производить какіе-либо расходы, но должны дѣлать всѣ выдачи по именнымъ указамъ [5]).

Съ цѣлью развитія государственнаго и частнаго *кредита* совѣтъ производитъ нѣкоторыя измѣненія въ организаціи государственныхъ банковъ. Вспомогательный банкъ былъ присоединенъ имъ къ заемному подъ названіемъ 25 лѣтней экспедиціи [6]). Совѣтъ сначала согласился съ мнѣніемъ генералъ-прокурора „о безполезности“ учрежденія частныхъ банковъ для эстляндскаго и лифляндскаго дворянства: совѣтъ предвидѣлъ отъ этой мѣры вздорожаніе всѣхъ вещей

---

[1]) Такъ совѣтъ рѣшилъ уплатить долгъ голландскимъ банкирамъ. Коллегіи иностранныхъ дѣлъ было предоставлено распоряжаться переводомъ суммъ за границу помимо придворныхъ банкировъ. Совѣтъ положилъ уничтожить съ цѣлью поддержанія кредита Россіи за границей всѣ выкупленныя голландскія облигаціи. Наконецъ, по опредѣленію совѣта, были заплачены изъ государственнаго казначейства всѣ долги польскаго короля, не смотря на то, что нѣкоторыя долговыя требованія (реконесансы) и не были доставлены къ назначенному сроку (Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 613—618 и 623-624 стр.), [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 394—395 с., [3]) Совѣтъ освобождаетъ наслѣдниковъ князя Потемкина-Таврическаго отъ взысканія причитающихся съ него суммъ, въ употребленіи которыхъ не оказалось никакихъ оправдательныхъ документовъ, во вниманіе военныхъ обстоятельствъ, въ теченіе которыхъ были истрачены недостающія суммы (А. Г. С., III, 4 ч., 553—560 и 605—608 срт.), [4]) А. Г. С., Ibidem, 645—651 и 653 стр., [5]) Ibidem, 656 стр., [6]) А. Г. С., III, 2 ч., 681—682 с., П. С. З., XXVII, №№ 20,336, 20,429.

въ мѣстностяхъ, гдѣ предполагалось образованіе этихъ дворянскихъ банковъ и, главное, увеличеніе долга дворянства и его паденіе въ матеріальномъ и нравственномъ отношеніи [1]). Но затѣмъ, убѣдившись изъ письма графа Палена, что предполагаемые банки будутъ учреждены на счетъ суммъ самого дворянства Лифляндіи и Эстляндіи безъ всякаго обремененія для государственнаго казначейства, совѣтъ рѣшилъ удовлетворить просьбѣ остзейскихъ дворянъ [2]). Для уничтоженія злоупотребленій, происходящихъ при закладѣ недвижимыхъ имѣній въ Эстляндіи и Лифляндіи до срока 99 лѣтъ, совѣтъ опредѣлилъ ограничить его десятью годами [3]). Въ связи съ состояніемъ государственнаго кредита въ Россіи находился вопросъ о монетѣ, на которомъ совѣтъ остановился на первыхъ же порахъ своей дѣятельности. Согласно предложенію министра финансовъ, была установлена форма монеты (золотой и серебрянной) въ царствованіе Александра I [4]). Было принято также предложеніе призидента бергъ-коллегіи, Алябьева о чеканкѣ вмѣсто серебрянной монеты нисшей цѣнности высшей [5]). Въ пограничныхъ губерніяхъ, гдѣ обращалась ино-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 713—718 с., [2]) Ibidem, 718—722, 724—734 с., П. С. З., XXVII, №№ 20,462, 20,463, 20,464, [3]) А. Г. С., ibidem, 722—724 стр., [4]) А. Г. С., III, 1 ч., 403 стр.; совѣтъ отклонилъ предложеніе директора ассигнац. банка, Свистунова о чеканкѣ низкопробной серебрянной монеты, которая должна была замѣнить мелкую серебр. монету и способствовать свободному обращенію ассигнацій безъ лажа или ажіо: низкопробная серебрянная монета не могла замѣнить ассигнацій, пріобрѣтшихъ народное довѣріе въ торговыхъ оборотахъ. Кромѣ того, отъ выдѣлки такой монеты станетъ еще меньше серебрянныхъ денегъ и она не можетъ предотвратить вывозъ за границу золотыхъ и серебрянныхъ монетъ. Увеличеніе послѣднихъ, означающихъ истинную цѣну товаровъ, зависитъ отъ развитія собственныхъ пріисковъ золотыхъ и серебрянныхъ рудъ или отъ вывоза за границу большаго количества русскихъ товаровъ (А. Г. С., III, 1 ч., 403—420 с.), [5]) Позволено было уничтожить серебр. монету въ 20, 15, 5 к. и чеканить въ 10, 25, 50 к. и рубль (ibidem, 421—422 с.); въ тоже время совѣтъ не одобрилъ проэкта статскаго совѣтника Арсеньева объ опредѣленіи закономъ настоящей цѣны старой и новой золотой и серебрянной монеты въ виду необходимаго возстановленія равновѣсія въ денежномъ обращеніи и удешевленія цѣны всѣмъ товарамъ: совѣтъ нашелъ этотъ проэктъ невыгоднымъ для казны (ibidem, 421—438 стр.).

странная низкопробная серебряная монета, была введена обыкновенная мѣдная: такимъ путемъ совѣтъ надѣялся предотвратить вывозъ за границу золотой и серебряной русской монеты, которая будетъ обмѣниваться на русскую же мѣдную монету [1]).

Совѣтъ стремился наблюдать интересы казны и поэтому во многихъ случаяхъ рѣшительно высказывается за предпочтеніе казеннаго хозяйства частному. Вслѣдствіе этого онъ отказываетъ лицамъ, предлагавшимъ взять на условіяхъ частной аренды казенные горные заводы. Такъ въ совѣтѣ было отклонено прошеніе графа Илинскаго отдать ему въ наслѣдственную аренду богословскіе банковые горные заводы съ уплатой суммы, превышающей ожидаемый (въ 1807 г.) доходъ съ заводовъ при казенномъ управленіи ими. Эти заводы были попрежнему подчинены бергъ-коллегіи, которая должна была управлять ими на основаніи новыхъ ея распоряженій [2]). Въ казенномъ же управленіи были оставлены и олонецкіе литейные заводы, когда умеръ, управлявшій ими, директоръ Гаскойнъ. Казеннаго управленія „и самого бодрственнаго“ требовалъ для этихъ заводовъ графъ С. П. Ру-

---

[1]) А. Г. С., III, 1 ч., 414 стр.; П. С. З., XXVI, № 20,026. [2]) А. Г. С., ibidem, 456—467 стр.; П. С. З., XXIX, № 22,342. Въ дѣлѣ о богослов. заводахъ графъ Н. П. Румянцевъ, высказавшійся безусловно за казенное управленіе ими, указываетъ еще на то, что „обѣщанная Илинскимъ покупка и поголовный промѣнъ помѣщичьихъ крестьянъ на заводскихъ представляются актомъ неблаговиднымъ и несообразнымъ съ правилами царствующаго императора; порабощеніе же Илинскому заводскихъ людей въ потомственное владѣніе было бы неправосудно, когда рабочіе при другихъ заводахъ въ тоже время постепенно облегчаются“. Румянцевъ также противъ предполагаемаго Илинскимъ перевода въ Сибирь на банковые горные заводы его крестьянъ изъ кіевской и другихъ сосѣднихъ губерній, гдѣ „жители слабаго сложенія и непривычны къ суровому климату. Кромѣ того, такія дальнія переселенія никогда не обходятся безъ большой народной траты. Обѣщаемая же Илинскимъ прибыль отъ частнаго содержанія заводовъ не такъ велика, чтобы за извѣстную цѣну пожертвовать существенными правами народа“. (А. Г. С., ibidem, 463-464 с.).

мянцевъ въ виду того, что они нужны для безопасности государства [1]).

Добываніе соли, какъ необходимаго продукта въ народномъ хозяйствѣ, составляетъ предметъ особой заботливости со стороны Непремѣннаго Совѣта. Послѣдній назначаетъ извѣстную сумму, необходимую для нѣкоторыхъ передѣлокъ на тотемскомъ солеваренномъ заводѣ для того, чтобы усилить выварку соли. Въ виду же развитія соликамскаго солянаго промысла цѣна на соль сравнена съ той, какая установлена на новоусольскихъ и дедюхинскихъ промыслахъ [2]).

Совѣтъ самъ дѣлаетъ нѣсколько распоряженій для обезпеченія разныхъ мѣстностей солью въ виду открывшагося недостатка крымской соли [3]) и ассигнуетъ 150 т. р. подъ залогъ дома коммерціи совѣтника Перетца, необходимыхъ для исправной поставки соли, съ тѣмъ условіемъ, чтобы особые коммиссіонеры расходовали эти деньги только на эту поставку, не мѣшая самому Перетцу въ его хозяйственныхъ распоряженіяхъ по надлежащему выполненію своего контракта [4]). Въ заботѣ о сохраненіи казенныхъ и частныхъ лѣсовъ совѣтъ запрещаетъ англійскимъ купцамъ вывозить за границу доски подъ видомъ необходимости употреблять ихъ подъ подстилку желѣза, отправляемаго за границу [5]). Лѣса разныхъ владѣльцевъ, оспариваемыхъ сестрорѣцкимъ оружейнымъ заводомъ,

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 467--476 с. По словамъ временно управляющаго олонецкими заводами, помощника Гаскойна, Полторацкаго, невыгоды частной ихъ аренды состоятъ въ томъ, что казна ничѣмъ не обезпечена относительно прочности отливаемыхъ артиллерійскихъ орудій и снарядовъ, заводы лишаются лучшихъ художниковъ, которыми властно будутъ распоряжатся ихъ арендаторы, обученіе немногихъ мастеровыхъ пойдетъ небрежно, крестьяне, приписанные къ заводамъ, будутъ сильно изнуряться работами, лѣса истребляться и проч. (А. Г. С., ibidem, 473—474 стр.), [2]) Ibidem, 495—49? с., [3]) Ibidem, 488—492 с; П. С. З., XXVIII, №№ 21,267, 21,387, [4]) А. Г. С., ibidem, 483-484 с.; при разборѣ дѣла Перетца оба братья Румянцевы настаивали на необходимости строгаго соблюденія контрактовъ съ казною и возражали противъ приведеннаго рѣшенія совѣта, въ которомъ они видѣли послабленіе Перетцу въ ущербъ казнѣ (485--486 стр.), [5]) А. Г. С., ibidem, 497—499 стр.

было рѣшено размежевать между ними и заводомъ „по способности и съ уравненіемъ качествъ земли и лѣсовъ, какъ для владѣльцевъ, такъ и завода“ [1]). Когда въ совѣтъ поступило дѣло о покупкѣ въ казну суконной фабрики князей Хованскихъ, въ совѣтѣ было высказано графомъ Воронцовымъ мнѣніе, важное для характеристики взглядовъ многихъ членовъ совѣта на выгоды казеннаго хозяйства сравнительно съ частнымъ и экономію въ государственныхъ расходахъ [2]). Воронцовъ не соглашается съ тѣмъ, чтобы казна нуждалась въ пріобрѣтеніи фабрики Хованскаго, которая стоитъ дорого и не можетъ принести казнѣ большихъ выгодъ. Онъ въ принципѣ даже противъ увеличенія числа казенныхъ фабрикъ на счетъ частныхъ. „Вообще, говоритъ Воронцовъ, казенныя фабрики должны состоять въ такой соразмѣрности къ вольнымъ, чтобы могли только нѣкоторымъ образомъ умѣрять цѣны и обуздывать алчность корыстолюбія, но никакъ не должно захватывать въ однѣ руки предметы народной промышленности и подрывать заведенія частныхъ людей: ибо истинное государственное богатство состоитъ не въ томъ, чтобы казна пользовалась всѣмъ одна, но чтобы привесть въ упражненіе больше рукъ и доставить возможно болѣе движенія капиталамъ частныхъ людей. Для сего-то Петръ Великій справедливо узаконилъ, чтобы и самыя казенныя фабрики, коль скоро онѣ пущены въ ходъ, отдавать въ содержаніе частнымъ лицамъ“. Воронцовъ находитъ слишкомъ высокою цѣну, назначенную за фабрику князьями Хованскими, и замѣчаетъ по поводу предложенія коммиссаріата

---

[1]) Ibidem, 499—520 стр., [2]) На основаніи всѣхъ этихъ соображеній графа Воронцова члены совѣта: графъ Завадовскій, графъ Кочубей, генералъ-прокуроръ, Мордвиновъ и государ. казначей высказались отрицательно по дѣлу о покупкѣ фабрики Хованскихъ. Но государь согласился съ остальными членами совѣта, предлагавшими купить фабрику по уменьшенной цѣнѣ (А. Г. С., III, 1 ч., 519—524 стр).

купить фабрику изъ экономическихъ его суммъ, что „экономія эта—избытокъ суммъ, ассигнованныхъ на сей департаментъ въ сравненіи съ его потребностями; а потому нельзя и представить себѣ, чтобы казенныя деньги были менѣе дороги и ихъ нужно менѣе беречь потому только, что онп не лежатъ въ томъ мѣстѣ, куда вообще онѣ стекаются. Государственные доходы не возрастутъ отъ того, что не изъ массы, а изъ отдѣльныхъ ея частей будутъ безъ нужды употребляемы" [1]).

Совѣтъ хорошо сознавалъ необходимость организаціи земскихъ *повинностей* „соразмѣрно государственнымъ нуждамъ и пользамъ тѣхъ состояній, кои въ нихъ участвуютъ" [2]). Для уравненія этого рода повинностей по всему государству было положено учредить комитетъ повинностей, который долженъ былъ собрать всѣ нужныя свѣдѣнія по дѣлу. Въ ожиданіи же уравненія земскихъ повинностей были составлены въ совѣтѣ нѣкоторыя предварительныя правила о порядкѣ ихъ отправленія и отчетности въ ихъ употребленіи [3]). При поступавшихъ въ совѣтъ дѣлахъ объ отбываніи повинностей онъ старался проводить принципъ равномѣрнаго и справедливаго отправленія ихъ жителями различныхъ губер-

---

[1]) Ibidem, 522 523 с., [2]) По словамъ совѣта, „отправленіе земскихъ повинностей, слагаясь вообще изъ множества разныхъ требованій, сборовъ и работъ, составляетъ весьма важный и тѣмъ болѣе тягостный для народа налогъ, что онъ по большей части располагается неуравнительно, взимается безъ точныхъ правилъ и часто употребляется безъ вѣрныхъ отчетовъ". (Ibidem, 240 с.), [3]) Такъ, напр., было опредѣлено, чтобы губернаторъ выяснялъ дворянскому собранію причины упущеній въ отправленіи земскихъ повинностей и указывалъ на необходимыя дополненія въ смѣтѣ на эти повинности (ibidem, 241 с.); при разсужденіяхъ объ общихъ правилахъ для отправленія земскихъ повинностей графъ С. П. Румянцевъ высказалъ, что новый законъ о нихъ долженъ основываться на томъ, чтобы только сама императорская власть устанавливала налоги, чтобы добровольныя приношенія были дѣйствительно таковыми и всѣ общественныя нужды удовлетворялись отъ „сокровищъ всего общества". Румянцевъ возставалъ также противъ произвола и стѣсненій въ этомъ дѣлѣ и настаивалъ на равномѣрности обложенія жителей всѣхъ губерній (243—245 с.).

ній [1]). Совѣтъ занимался также вопросомъ объ уравненіи городскихъ повинностей въ обѣихъ столицахъ. Совѣтъ обратилъ вниманіе на тяжесть квартирной въ нихъ повинности и въ 1802 г. рѣшилъ, по докладу особаго комитета, ввести однообразное ея отправленіе въ С.-Петербургѣ и Москвѣ, соразмѣрное достатку городскихъ обывателей и установленному закономъ праву на городскія квартиры воинскихъ чиновъ и разнаго рода городскихъ чиновниковъ [2]). По отношенію къ отбыванію той же квартирной повинности разными другими городами было принято въ совѣтѣ за общее правило, чтобы въ раскладкѣ суммъ на удовлетвореніе этой повинности участвовали одинаково всѣ сословія „соразмѣрно съ выгодами, ими получаемыми" [3]). Тѣже самыя мысли объ одинаковомъ несеніи городскихъ повинностей всѣми жителями городовъ отражаются въ постановленіи совѣта, чтобы ямщики, живущіе въ городахъ въ собственныхъ домахъ, вмѣстѣ съ ямской повинностью отправляли и всѣ остальныя городскія повинности [4]). Наконецъ, совѣтъ рѣшилъ для производства крѣпостныхъ работъ на кавказской линіи нарядить поселянъ, живущихъ на Дону, но съ условіемъ, чтобы эта повинность была наложена на всѣхъ крестьянъ только въ многолюдныхъ селеніяхъ, гдѣ выборъ ихъ по жребію во избѣжаніе произвола чиновниковъ долженъ быть произведенъ подъ наблюденіемъ войсковой канцеляріи [5]).

Мы уже имѣли случай говорить о рѣшеніи совѣта, согласно волѣ государя, уравнять казенныя и земскія *подати* и взимать извѣстную подать съ казенныхъ земель, роздан-

[1]) Такъ совѣтъ освободилъ отъ отопленія и освѣщенія казармъ безлѣсныя и бѣдныя губерніи (выборскую, оренбургскую и новороссійскую), принялъ эту повинность на казну, какъ и отопленіе зданій въ городахъ и крѣпостяхъ, гдѣ расположены войска (225—232 стр.). [2]) А. Г. С., III, 1 ч., 232—236 стр.; о дѣятельности совѣта по урегулированію повинностей въ столицахъ до образованія комитета см. выше, [3]) Ibidem, 239—240 с., [4]) 248—249 с., [5]) 245—247 с.

ныхъ для заселенія [1]). Совѣтъ, кромѣ того, наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы подати вносились исправно въ казну тѣми сословіями, которыя были обязаны платить ихъ. Такъ въ виду пресѣченія разныхъ злоупотребленій въ купечествѣ, которыя происходили вслѣдствіе утайки капиталовъ раздѣлившимися семействами, совѣтъ предписалъ, чтобы гражданскія палаты и прочія мѣста, гдѣ будутъ записаны раздѣльные семействамъ акты, давали знать о нихъ магистратамъ и думамъ для наблюденія за взносомъ подати съ капиталовъ [2]). За взиманіе документовъ изъ польской метрики совѣтомъ учреждается особая пошлина. Признано также необходимымъ опредѣлить пошлины съ паспортовъ „соразмѣрно промысламъ каждаго состоянія" [3]). Принимая во вниманіе какія-либо особенныя обстоятельства, совѣтъ освобождаетъ отъ уплаты разнаго рода податей и пошлинъ цѣлыя сословія и отдѣльныя лица. Такъ были освобождены: духовное реформатское общество въ Литвѣ отъ двойной подати („офяры" [4]) и лифляндское дворянство отъ платежа пошлинъ, взимаемыхъ при совершеніи купчихъ. Послѣдней льготой совѣтъ надѣялся доставить дворянству средство превращать прежнія закладныя на недвижимыя имущества въ купчія и тѣмъ способствовать постепенному ихъ уничтоженію [5]). Совѣтъ долго разсуждалъ (въ 1801 г.) о замѣнѣ свободной продажи вина въ казенныхъ селеніяхъ *винными откупами*. Нѣкоторые члены совѣта (графъ Салтыковъ и баронъ Васильевъ) соглашались съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, предлагавшаго ввести откупа

---

[1]) См. выше, [2]) А. Г. С., ibidem, 269 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,461, [3]) А. Г. С., III, 1 ч., 277—278 стр., [4]) Ibidem, 269—272 стр., [5]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 1 ч., 275—278 стр; генералъ-маіоръ Хорватъ былъ освобожденъ отъ уплаты денегъ, взыскиваемыхъ съ него за крестьянъ, которые не оказывались на лицо въ деревняхъ, отобранныхъ отъ него въ казну. Полковницѣ Кожиной были возвращены оброчныя деньги съ ея крестьянъ, взысканныя въ казну за земли, которыя были проданы отцу Кожиной, маіору Лопухину и потомъ отобраны въ казенное вѣдомство (ibidem, 265—266 и 269—270 с.).

въ виду приращенія казеннаго дохода и взамѣнъ отнятаго права у крестьянъ сдѣлать имъ облегченіе въ податяхъ. Но прочіе члены совѣта находили несправедливымъ лишать казенныхъ селеній ихъ права на свободную продажу вина: казна не должна, по ихъ мнѣнію, искать пользы тамъ, гдѣ есть малѣйшее народное отягощеніе и стѣсненіе поселянъ въ ихъ правѣ. Графъ же Зубовъ указалъ еще на то, что возвышеніе цѣнъ на вино откупщикомъ вызоветъ „умноженіе корчемства и преступленій". Поэтому совѣтъ рѣшилъ оставить продажу вина въ имперіи на прежнемъ основаніи [1]). Совѣтъ принимаетъ мѣры „къ вящему размноженію виноградныхъ садовъ" въ странѣ [2]). Въ виду того, что право содержанія винныхъ откуповъ во многихъ отношеніяхъ состоитъ подъ надзоромъ земской и гражданской полиціи, которой было бы „несвойственно участвовать въ откупахъ вмѣстѣ съ надзоромъ надъ собою", совѣтъ рѣшилъ запретить входить въ откупа разнымъ членамъ и чиновникамъ полицейскихъ мѣстъ [3]). Непремѣнный Совѣтъ смотрѣлъ на винные откупа не съ одной только экономической точки зрѣнія и степени выгодности ихъ для казны. Въ его глазахъ было важно и вліяніе ихъ на народную нравственность, ради охраненія которой въ совѣтѣ предпринимались извѣстныя мѣры къ измѣненію организаціи винныхъ откуповъ на 1807 г. Такъ графъ Н. П. Румянцевъ предлагалъ отдѣлить продажу пива, не такъ вреднаго для здоровья, отъ продажи хлѣбнаго вина, обезпечивши извѣстными мѣрами нужный казенный доходъ съ того и другаго напитка [4]). Графъ

---

[1]) А. Г. С., III, 1 ч., 279—289 стр., [2]) Для этого позволено привозить въ Москву виноградную водку въ бочкахъ и спиртомъ (ibidem, 295 с.), [3]) Ibidem, 297 с., [4]) По мнѣнію Н. П. Румянцева, „каждое новое возвышеніе откупной питейной суммы означаетъ само по себѣ новую степень разрушенія народной нравственности". Употребленіе хлѣбнаго вина „лишаетъ, по его словамъ, человѣка разума, усиливаетъ пагубныя страсти, разоряетъ состоянія и отводитъ отъ труда, необходимаго и для жизни, и для обогащенія государства". Отдѣленіе вольной продажи пивнаго напитка отъ виннаго откупа „предохра-

С. П. Румянцевъ возстаетъ противъ самой мысли оставить откупа неприкосновенными изъ за опасенія уменьшенія приносимаго ими дохода [1]) и думаетъ, что возможно замѣнить предполагаемую „утрату казеннаго дохода скромнымъ умноженіемъ ассигнацій" и сдѣлать опытъ отдать на откупъ въ одной изъ плодородныхъ губерній одни лишь города [2]). Подобно своему брату, графъ С. П. Румянцевъ рекомендуетъ вольную продажу пива и еще—меду, которая должна быть обложена небольшимъ акцизомъ. Необходимо также отмѣнить, по его мнѣнію, всѣ привиллегіи откупщиковъ при разборѣ ихъ дѣлъ въ судахъ [3]). Нѣкоторыя изъ этихъ предложеній братьевъ Румянцевыхъ были приняты совѣтомъ [4]). При обсужденіи кондицій на новороссійскій винный откупъ было одобрено положеніе о составленіи изъ откупа экономическаго капитала въ пользу крестьянъ и условіяхъ выдачи въ ссуду имъ денегъ изъ этого капитала [5]). Совѣтъ утверждаетъ съ нѣкоторыми измѣненіями проэктъ министра внутреннихъ дѣлъ объ устройствѣ трактировъ, герберовъ, харчевень и подобныхъ заведеній въ С.-Петербургѣ [6]). Всѣ прошенія разныхъ лицъ о сложеніи недоимокъ по виннымъ откупамъ (въ 1802—1809 гг.) были удовлетворены совѣтомъ [7]).

Совѣту принадлежитъ нѣсколько важныхъ мѣръ относительно устройства *арміи и флота*. Бывшій генералъ-проку-

---

нитъ народное здоровье отъ вреда, народная жизнь не будетъ пресѣкаема довременно и нравственность вообще ограждена будетъ отъ указанныхъ соблазнительныхъ послѣдствій, вводимыхъ откупами (А. Г. С., III, 1 ч., 306—311 с.).

[1]) Графъ С. П. Румянцевъ замѣчаетъ, что военные откупа „приносятъ вредъ государству, его жизненнымъ силамъ: народному размноженію, способности народа къ трудамъ и сохраненію доброй нравственности" (ibidem, 311—312 с.), [2]—[3]) А. Г. С., III ч., 299 - 314 стр., [4]) Ibidem, 299—306 стр.; совѣтъ разрѣшилъ отдѣлить продажу пива и меду отъ продажи хлѣбнаго вина, уничтожены имъ послабленія откупщикамъ въ судахъ и проч. Выше мы видѣли, какія мѣры были приняты совѣтомъ, по отношенію къ винному откупу въ херсонской губерніи, [5]) Ibidem, 314 стр., [6]) Ibidem, 334 стр., П. С. З., XXIX, № 20,013, [7]) А. Г. С., ibidem, 334—362 стр.

роръ Беклешовъ предложилъ (въ 1803 г.) проэктъ генеральнаго учрежденія о наборѣ рекрутъ, согласно съ которымъ были выработаны разныя части этого общаго положенія (о рекрутскихъ участкахъ, мѣрѣ, лѣтахъ, зачетѣ въ рекруты отдаваемыхъ помѣщиками поселянъ, продажѣ квитанцій, срокахъ службы и др. [1]). Для пріема рекрутовъ было назначено нѣсколько городовъ въ имперіи [2]). Совѣтъ высказался за ежегодный наборъ рекрутъ, сокращеніе состава арміи въ мирное время и противъ ея увеличенія безъ особенной надобности [3]). Записка министра морскихъ силъ Чичагова о дополненіяхъ къ положенію о наборѣ рекрутъ во флотѣ была одобрена совѣтомъ, который нашелъ, что „предметъ записки относится къ сохраненію людей и лучшему экономическому распорядку морской службы". Но тѣ средства, которыя министръ предлагалъ для достиженія этой цѣли, могли быть „отяготительными для населенія, противными общему положенію о рекрутахъ и началу равенства въ отправленіи повинностей". Поэтому совѣтъ самъ установилъ необходимыя мѣры для набора рекрутъ въ флотѣ [4]). Мы видѣли, какъ совѣтъ отнесся неодобрительно къ вкоренившемуся обычаю продажи людей въ рекруты, при которомъ допускалось много злоупотребленій. Но, не смотря на то, что наемъ въ рекруты былъ воспрещенъ указомъ 1804 г., въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи онъ продолжался попрежнему. Для прекращенія продажи людей въ рекруты совѣтъ постановилъ, чтобы принимать

---

[1]) Ibidem, 193—196 с., 201—203, 206—207 с., [2]) Ibid., 192—193 и 200—201 с., [3]) „Несравненно лучше умѣренными наборами каждогодно доводить, замѣчаетъ совѣтъ, армію до комплекта, нежели единовременно усиливать сію тягость". По поводу предположеній объ увеличеніи состава арміи въ совѣтѣ говорилось, что „ежели бы встрѣтилось какое непредвидѣнное и чрезвычайное происшествіе, то маловажный недостатокъ въ арміи можно дополнить отъ земли; но возвратить къ ней людей, отъ земли разъ взятыхъ, нѣтъ уже возможности, и люди эти для земледѣлія невозвратно потеряны. Стараніе же о приращеніи народа должно быть однимъ изъ главнѣйшихъ государственныхъ правилъ" (189—190 и 197—198 с.), [4]) Ibidem, 203—206 стр.

въ рекруты людей, проданныхъ однимъ помѣщикомъ другому не ранѣе трехъ лѣтъ по продажѣ, и притомъ требовалось, чтобы люди были проданы не въ розницу и по одиночкѣ, а съ семействами ихъ и землей, вмѣстѣ съ селеніемъ, гдѣ они живутъ. Совѣтъ, кромѣ того, предписалъ держаться общаго правила, чтобы рекрутская очередь была отправляема лично, а не взносомъ денегъ за рекрутъ [1]). Крестьяне, попавшіе по какому либо случаю въ мѣщанское званіе, должны были оставаться въ немъ во избѣжаніе „разстройства"; помѣщикамъ же, которымъ они принадлежатъ, предписано зачитывать ихъ за рекрутъ [2]). Помѣщики же получали указную за рекрутъ сумму въ случаѣ, если кто-либо изъ ихъ крестьянъ запишется нарочно въ какое-либо изъ свободныхъ состояній (купцы, мѣщане): такіе крестьяне отдавались въ рекруты въ наказаніе за подлогъ и „дабы впредь не могли сдѣлать на то попозновенія"; въ случаѣ же неспособности ихъ къ службѣ велѣно отсылать ихъ навсегда въ крѣпостную работу [3]). Въ Курляндіи дозволено вслѣдствіе мѣстныхъ условій вмѣсто взноса за рекрутъ денегъ нанимать въ рекруты вольныхъ людей [4]). Совѣтъ занимала мысль о необходимомъ введеніи въ управленіе казачьими войсками единообразія, сближенія и слиянія его съ общегосударственнымъ, военнымъ и гражданскимъ, управленіемъ, которымъ долго мѣшали привилегіи казаковъ, ихъ нравы и обычаи. Съ этою цѣлью измѣняется совѣтомъ образъ гражданскаго управленія казачьими войсками, существовавшій по учрежденіямъ 1775 и 1797 гг.

---

[1]) Поэтому „многосемейные люди, неимѣющіе годныхъ рекрутъ, не могутъ, по словамъ совѣта, удовлетворять малосемейныхъ деньгами, а должны предоставить это мірскому обществу, которое судя по имуществу семействъ и по мѣстнымъ обстоятельствамъ удобнѣе само собою и безъ общаго правила можетъ опредѣлить, какую помощь каждое семейство можетъ оказывать другимъ въ складкахъ на отправленіе воинской повинности (210 с.), [2]) А. Г. С., ibidem, 210—213 стр., [3]) Ibidem, 214 стр., [4]) Ibidem, 214—218 стр.; П. С. З., XXX, № 22,924.

Вмѣсто прежней канцеляріи съ ея экспедиціями, гдѣ рѣшались всѣ дѣла прежде поступленія ихъ въ сенатъ, была образована для тяжебныхъ и судебныхъ дѣлъ первая инстанція („соединеніе земскаго суда съ уѣзднымъ“); канцелярія стала второй инстанціей, сенатъ—высшей и послѣдней. Войсковая канцелярія должна была позаботиться объ уничтоженіи всякаго рода злоупотребленій, на которыя указывали донесенія казачьяго начальства [1]).

Развитіе въ странѣ *торговли и промышленности* также привлекало вниманіе Непремѣннаго Совѣта, который выработалъ въ этомъ отношеніи нѣсколько законоположеній Такъ совѣтъ рѣшилъ ускорить въ интересахъ торговли вексельное производство въ присутственныхъ мѣстахъ [2]). Всѣмъ дворянамъ, какъ мы видѣли, была разрѣшена оптовая торговля [3]). Въ одесскомъ портѣ былъ учрежденъ съ цѣлью развитія торговли особый сборъ въ пользу города со всѣхъ товаровъ, нагружаемыхъ на суда [4]). Американской торговой компаніи дозволено оставить въ своихъ заведеніяхъ людей, занимающихся промыслами, по контрактамъ съ компаніей и съ обязательствомъ уплаты общихъ податей и несенія повинностей [5]). Когда въ совѣтѣ былъ поднятъ вопросъ о позволеніи евреямъ торговать внутри страны, нѣкоторые члены высказались за запрещеніе имъ не только оптовой торговли, но и розничной: то были графъ Салтыковъ и графъ Воронцовъ, которые основывали свое мнѣніе на вредѣ для торговли тайнаго провоза товаровъ евреями и поддѣлки ими штемпелей. Графъ С. П. Румянцевъ рекомендовалъ „обратить евреевъ къ занятіямъ земледѣліемъ и полезными обществу ремеслами и ограничить имъ пребываніе въ столицахъ“ [6]). Но остальные

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 221—226 с., [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 747—748 с., П. С. З., XXVII, № 20,350, [3]) А. Г. С., ibidem, 743—746 с.; П. С. З., XXVII, № 20,493 [4]) А. Г. С., ibidem, 897—899 с.; П. С. З., XXVII, № 20,961, [5]) А. Г. С., ibidem, 755—756 с., П. С. З., XXX, № 22,901, [6]) По мнѣнію Румянцева, необходимо „стараться истребить въ евреяхъ гнусное къ шильническому торгу

члены совѣта не видѣли никакихъ препятствій къ уравненію евреевъ со всѣми русскими купцами въ правѣ на всякаго рода торговлю. Адмиралъ же Мордвиновъ замѣтилъ, что запрещеніе евреямъ оптовой торговли во внутреннихъ губерніяхъ можетъ повести къ пресѣченію торговыхъ связей между этими губерніями и тѣми, гдѣ они поселены, и что „стѣсненіе евреевъ, неспособныхъ къ земледѣлію въ единственномъ ихъ промыслѣ, отниметъ у нихъ важный способъ существованія и праздность ихъ будетъ только бременемъ, отягощающимъ государство“ [1]). Согласно со взглядомъ большинства совѣта, въ 1804 г. было издано положеніе объ евреяхъ, которымъ даны, кромѣ правъ торговли, еще другія важныя гражданскія права [2]). Совѣтъ прилагалъ заботы также къ развитію внѣшней торговли Поэтому была снята пошлина съ ввозимыхъ въ Россію товаровъ—шелка, хлопчатой бумаги и шерсти—и вывозимыхъ за границу сала, шерсти и выдѣланныхъ кожъ [3]). Въ видахъ оживленія внѣшней торговли было дозволено ввозить и вывозить и многіе другіе товары [4]) Таможенный сборъ натурой съ нѣкоторыхъ товаровъ обращенъ въ пошлину [5]). Составлено положеніе о транзитномъ торгѣ по сухопутной границѣ черезъ Одессу [6]). Непремѣнный Совѣтъ много работалъ надъ составленіемъ тарифа; для разсмотрѣнія проэкта общаго тарифа, внесеннаго въ совѣтъ изъ коммерцъ-коллегіи по Высочайшему повелѣнію, былъ составленъ особый комитетъ изъ министровъ

расположеніе“. Настаивая на сохраненіи строгостей по отношенію къ евреямъ, Румянцевъ ссылается на Англію, гдѣ евреи не пользуются равными правами съ остальными гражданами. Румянцевъ соглашается, что и евреямъ „принадлежитъ пользованіе правами человѣчества“ ,но только присоединяетъ къ тому, что, благоразумная осмотрительность и обстоятельства государствъ нерѣдко требуютъ справедливыхъ иногда ограниченій“ (А. Г. С , III, 2 ч., 741—743 стр.).

[1]) Ibidem, 739—741 с., [2]) П. С. З., XXVIII, №№ 21,547 и 21,766, [3]) А. Г. С., III, 1 часть, 367—368 с., [4]) 391 - 392, 400, 403—404 с., [5]) 361—364 с., [6]) А Г. С., III, 2 ч., 401—403 стр.; П. С. З.. XXX, № 23,232.

и членовъ совѣта. Этотъ комитетъ занялся обсужденіемъ записки министра коммерціи о разумѣ тарифа, въ которой графъ Н. П. Румянцевъ разсматриваетъ тарифъ не только съ фискальной, но и общегосударственной, экономической точки зрѣнія [1]), выступаетъ защитникомъ протекціонной системы торговли, только и возможной, по его мнѣнію, въ Россіи въ силу особенностей ея тогдашняго общественнаго быта [2]), хотя въ тоже время онъ и кладетъ въ основаніе русской торговли тотъ еще принципъ, чтобы по возможности уменьшить пошлины на товары. Румянцевъ высказалъ еще нѣкоторыя руководящія начала относительно привоза товаровъ изъ за-границы и вывоза ихъ изъ Россіи, которыя отличаются особенной заботой о развитіи русской промышленности и интересахъ низшихъ классовъ населенія [3]). Коми-

---

[1]) „Для Россіи, какъ государства, которое постепенно подвигается на пути развитія и мануфактуръ, тарифъ, говоритъ Румянцевъ, не есть только источникъ государственнаго дохода, вынужденная разверстка собираемой пошлины, а обдуманная статистическая выкладка, расположенная по даннымъ качествамъ продуктовъ и рукодѣлій, болѣе или менѣе нужныхъ для себя или иностранца“ (А. Г. С., III, 1 ч., 369—370 с), [2]) Полная свобода торговли, возвѣщенная А. Смитомъ, приведетъ, по мнѣнію Румянцева, къ урону заведеній и мануфактуръ въ Россіи, двинувшейся по новому направленію въ началѣ царствованія Александра I. Россію нельзя сравнивать съ тѣми государствами, которые при обширной торговлѣ имѣютъ малый таможенный сборъ: послѣдній норелагается здѣсь на массу горожанъ въ видѣ акциза съ потребленія. Между тѣмъ, въ Россіи число горожанъ относится къ числу поселянъ, какъ 7 къ 167. Разрѣшеніе привоза и вывоза товаровъ изъ Россіи безъ всякаго стѣсненія не можетъ быть дозволено, заключаетъ Румянцевъ, такъ какъ тогда подвергнутся упадку и разрушенію существующія въ странѣ мануфактуры, [3]) Румянцевъ предлагалъ запретить привозъ „всего соблазнительнаго, противнаго господствующей вѣрѣ, госуд. правиламъ и благонравію, оберегать подданныхъ отъ гибельныхъ издержекъ худой роскоши, давать небогатому классу народа удобность къ удешевленію всѣхъ необходимыхъ для него жизненныхъ продуктовъ, беречь свои мануфактуры, заведенія, промыслы и всѣ народныя предпріятія, употреблять средства, ведущія націю къ обогащенію, здоровью и моральному усовершенствованію и благопріятствовать привозу товаровъ въ первоначальномъ ихъ видѣ, соразмѣряясь съ надобностью для насъ“. Относительно вывоза товаровъ за границу Румянцевъ рекомендуетъ „расчислить налогъ по мѣрѣ надобности для иностранцевъ нашихъ товаровъ и наложить большую пошлину на русскіе грубые товары въ сравненіи съ издѣліями изъ нихъ“ (ibidem, 376—377 с.).

тетъ принялъ предложеніе министра коммерціи о размѣрѣ пошлинъ на привозные товары (25%) и вывозные (10%) и высказалъ надежду, что уменьшеніе таможеннаго дохода вслѣдствіе уменьшенія пошлинъ на ввозные товары вознаградится „вящщей свободой торговли" и прекращеніемъ контрабанды [1]). Для развитія въ странѣ промышленности совѣтъ дозволилъ строить фабрики и заводы въ обѣихъ столицахъ съ соблюденіемъ особыхъ правилъ [2]). Также разрѣшена покупка крестьянъ павловской суконной и другимъ фабрикамъ [3]) и предприняты мѣры для увеличенія производства на желѣзныхъ, мѣдныхъ и чугуно-плавильныхъ заводахъ [4]).

Мы уже имѣли случай видѣть, какъ совѣтъ старался укрѣпить поземельное владѣніе за дворянскимъ сословіемъ и облегчить пріобрѣтеніе земель другимъ сословіямъ (купцамъ, мѣщанамъ и крестьянамъ), которое должно было отражаться благодѣтельно на всей *земледѣльческой культурѣ* [5]). Такой же результатъ имѣли несомнѣнно и тѣ правила, которыя были составлены совѣтомъ для размежеванія мѣрныхъ дачъ (участковъ) отъ безмѣрныхъ [6]). Убѣдившись, что земляное битое строеніе, для наученія которому было учреждено особое училище, не прививается въ Россіи, гдѣ деревянные дома обходятся крестьянамъ дешевле такихъ строеній изъ земли, совѣтъ закрываетъ это училище [7]). Съ цѣлью обезпеченія *народнаго продовольствія* были предприняты мѣры для сохраненія постоянныхъ хлѣбныхъ запасовъ въ сельскихъ магазинахъ. Эти магазины свидѣтельствовались при

---

[1]) Таже тенденція къ обложенію малыми пошлинами заграничныхъ товаровъ выразилась въ обсужденіи проэктовъ астраханскихъ и оренбургскихъ тарифовъ (388 - 399 с.), [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 795—799 с.: П. С. 3, XXVIII, № 21,791, [3]) А. Г. С., ibidem, 791—795 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,583, [4]) А. Г. С., ibidem, 800—803 с., [5]) См. выше, [6]) А. Г. С., ibidem, 445—450 с.; указъ по этому дѣлу послѣдовалъ только въ 1817 г. (П. С. З., XXXIV, № 27,117), [7]) А. Г. С., ibidem, 784—785 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,362.

Павлѣ I предводителями дворянства. Но Непремѣнный Совѣтъ нашелъ эту ихъ обязанность „несовмѣстной“ съ должностью дворянскихъ предводителей и поэтому постановилъ (въ 1802 г.), чтобы освидѣтельствованіе сельскихъ хлѣбныхъ магазиновъ производилось земскими судами и чиновниками губернскаго правленія [1]). Вскорѣ, однако, вслѣдствіе невозможности отдѣлить въ нѣкоторыхъ великороссійскихъ губерніяхъ чиновниковъ для этой цѣли совѣтъ остановился на томъ правилѣ, чтобы брать съ помѣщиковъ и сельскаго начальства подписку въ томъ, что положенное въ магазинахъ количество хлѣба находится на лицо [2]). Кромѣ общихъ мѣръ для обезпеченія народнаго продовольствія, совѣтомъ издается еще нѣсколько частныхъ положеній въ виду недостатка хлѣба въ С.-Петербургѣ и разныхъ мѣстностяхъ Россіи. Изъ среды членовъ совѣта былъ образованъ комитетъ, которому было поручено составить постоянное положеніе для продовольствія столицы хлѣбомъ [3]). Для обезпеченія бѣдственнаго состоянія крестьянъ лифляндской и эстляндской губерніи совѣтъ предложилъ губернаторамъ принять мѣры къ доставленію крестьянамъ пропитанія; они должны были заставить помѣщиковъ сдѣлать это или же отобрать въ случаѣ нерадѣнія ихъ имѣнія въ казну [4]).

Въ области *народнаго образованія* въ совѣтѣ было выработано нѣсколько положеній, касающихся разнаго рода учрежденій. Совѣтъ постановилъ опредѣлить въ директоры народныхъ училищъ лицъ, отличающихся своими знаніями и извѣстныхъ своею нравственностью [4]). Въ совѣтѣ были сдѣланы нѣкоторыя необходимыя измѣненія въ уставѣ дерптскаго университета и приняты „средства для распростране-

---

[1]) А. Г. С., Ibidem, 918—919 с., П. С. З., XXVII, № 20,321, [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 938 с.; П. С. З., XXIX, № 22,597 и XXX, № 22,920, [3]) А. Г. С., Ibidem, 933 с.; П. С. З., XXX, № 23,688, [4]) А. Г. С., Ibidem, 938 с., П. С. З., XXX, №№ 22,932, 22,933, [5]) А. Г. С., 667—669 с.; П. С. З., XXVI, № 29,923.

нія и усовершенія“ московскаго университета [1]). Въ совѣтъ же вносились и здѣсь разсматривались прошенія разныхъ лицъ объ учрежденіи тѣхъ или другихъ учебныхъ заведеній (графа Ильинскаго—объ образованіи института глухонѣмыхъ въ его помѣстьи, г. Романовѣ, графа Безбородки—объ открытіи въ Нѣжинѣ гимназіи высшихъ наукъ) [2]). Совѣтъ обсуждалъ дѣло о построеніи домовъ для приходскихъ училищъ въ С.-Петербургѣ и представленіе попечителя виленскаго учебнаго округа объ устройствѣ училищнаго фундуша по округу [3]). Совѣтъ разрѣшаетъ различныя сомнѣнія сената, которыя встрѣтились по дѣламъ эдукаціонной коммиссіи, учрежденной для приведенія въ извѣстность училищныхъ фундушей, при чемъ 400 т. злотыхъ, принадлежавшихъ Краковской академіи наукъ, оставлены въ числѣ эдукаціонныхъ капиталовъ виленскаго учебнаго округа [4]). Совѣтъ счелъ излишнею цензуру иностранныхъ книгъ, которая „отягощаетъ своимъ содержаніемъ казну и служитъ только къ возвышенію цѣнъ на книги“. Вмѣстѣ съ тѣмъ совѣтъ постановляетъ запретить печатать въ частныхъ типографіяхъ всякаго рода духовныя книги и поручить цензуру всякихъ книгъ, печатаемыхъ въ вольныхъ типографіяхъ, директорамъ училищъ подъ надзоромъ гражданскихъ губернаторовъ. Цензура же за книгами, издаваемыми при разныхъ ученыхъ обществахъ, университетахъ и академіяхъ, была предоставлена имъ самимъ [5]). Всѣмъ книгопродавцамъ запрещено продавать недозволенныя иностранныя книги [6]).

Въ дѣлахъ Непремѣннаго Совѣта есть свѣдѣнія о тѣхъ мѣрахъ, которыя онъ счелъ нужнымъ предпринять для раз-

---

[1]) А. Г. С. 662—670 с., П. С. З., XXVII, №№ 20,194, 20,280, 20,551, XXVIII, №№ 21,497, 21,498, [2]) А. Г. С., 671—674 стр.; П. С. З., XXVIII, №№ 21,765, 21,852, [3]) А. Г. С., Ibidem, 674—680 стр.; П. С. З., XXIX, № 22,725, [4]) А. Г. С., III, 1 ч., 603—606 стр.; П. С. З., XXX, № 23,835, [5]) А. Г. С., III, 2 ч., 961—962 с.; П. С. З., XXVII, №№ 20,139, 20,537 и 20,597), [6]) А. Г. С., Ibidem, 962—966 с.; П. С. З., XXVII, № 20,741.

витія *путей сообщенія* въ государствѣ. Совѣтъ позволилъ вырубать въ казенныхъ дачахъ лѣсъ, необходимый для постройки маріинскаго и березинскаго каналовъ, безъ платежа попенныхъ денегъ [1]). Изъ обширной записки о водяныхъ сообщеніяхъ, представленной въ совѣтъ департаментомъ водяныхъ коммуникацій, совѣтъ одобрилъ устройство каналовъ для соединенія р. Нѣмана съ Западной Двиной, которое было признано выгоднымъ для русской торговли. Точно также было принято въ совѣтѣ предложеніе инженера Герарда о соединеніи ямбургскаго уѣзда съ петербургскимъ посредствомъ двухъ каналовъ съ условіемъ, чтобы эти каналы и всѣ на нихъ заведенія были переданы въ казну черезъ 15 лѣтъ, „если она найдетъ для себя выгоднымъ взять ихъ въ свое вѣдѣніе“ [2]). Совѣтъ заботится объ облегченіи плаванія по разныхъ рѣкамъ [3]) и сообщеніяхъ по судоходнымъ трактамъ [4]). Въ совѣтѣ разсматривалось по докладу общаго собранія сената положеніе объ общемъ устройствѣ въ имперіи почтовой повинности. Послѣ обсужденія доклада сената и выслушанія мнѣній членовъ совѣта [5]) совѣтъ счелъ необходимымъ составить особый комитетъ для преобразованія почтоваго налога въ таксу на проѣздъ и за отправленіе посылокъ,

---

[1]) А. Г. С., III, 2 ч., 805—807 стр.; П. С. З, XXVII. № 20,073, [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 807—834 с.; П. С. З., XXX, № 23,554, [3]) Для обезпеченія безопаснаго плаванія частнымъ судамъ по Болховскимъ порогамъ совѣтъ оставляетъ крестьянъ помѣщика Шкурина, отправляющихъ обязанности лоцмановъ на порогахъ, въ этой должности противъ воли помѣщика, по крайней мѣрѣ, на два года, пока не будутъ пріисканы другіе лоцмана (А. Г., С. ibidem, 834—835 с.; П. С. З., XXVIII, № 21,728); крестьяне же—лоцмана при Боровицкихъ порогахъ были куплены казной у ихъ помѣщика Березина (А. Г. С., 835—836 с.; П. С. З., XXIX, № 22,400), [4]) Совѣтъ отклонилъ предложеніе рижскаго военнаго губернатора, графа Буксгевдена о взиманіи прогонныхъ денегъ съ иностранцевъ, проѣзжающихъ по рижскому тракту: исключительный налогъ на нихъ показался совѣту стѣснительнымъ и „несовмѣстнымъ“ съ свободными торговыми и другими сношеніями (А. Г. С., 842—843 стр.), [5]) Министра коммерціи, графа Кочубея, графа С. П. Румянцева, министра юстиціи и другихъ членовъ.

соразмѣрную съ издержками на содержаніе почтъ и увеличеніемъ государственнаго дохода [1]).

Наконецъ, Непремѣнный Совѣтъ обратилъ свое вниманіе и на организацію *судопроизводства.* Мы уже видѣли, какъ совѣтъ твердо держался взгляда, что дѣла, рѣшенныя уже именными указами, не должны быть вновь перевершиваемы въ судебныхъ мѣстахъ: „не можетъ быть спокойствія въ частномъ владѣніи, замѣтилъ въ совѣтѣ при разборѣ одного изъ такихъ дѣлъ графъ С. П. Румянцевъ, если утвердится въ подданныхъ мысль, что на монаршія рѣшенія могутъ быть подаваемы самому же монарху прошенія о ревизіи или перевершеніи дѣлъ“ [2]). Совѣтъ стремился ввести въ судопроизводство порядокъ рѣшенія судебныхъ дѣлъ по инстанціямъ, чтобы каждое дѣло разсматривалось сначала въ низшей, а потомъ въ высшей инстанціи [3]). Совѣтъ же старался установить взглядъ на сенатъ, какъ высшее судебное учрежденіе въ государствѣ; генералъ-прокуроръ настаивалъ въ одномъ изъ засѣданій совѣта на томъ, чтобы было издано общее правило, по которому государь, какъ источникъ законодательной власти, не судилъ самъ и чтобы сила судебныхъ рѣшеній сената, если они согласны съ законами, не ослаблялась ихъ отмѣною [4]). При разборѣ дѣла тайнаго совѣтника Вадковскаго, жаловавшагося на рѣшенія сената и министра юстиціи, графъ Румянцевъ замѣтилъ, что ни подъ какимъ видомъ не слѣдуетъ перевершать въ совѣтѣ дѣлъ, разсмотрѣнныхъ въ сенатѣ и утвержденныхъ государемъ [5]). Но, кромѣ того, въ совѣтѣ были затронуты и разрѣшены многіе вопросы относительно общаго хода процесса, гражданскаго и уголовнаго, особыхъ родовъ судопроизводства и наказаній за разнообразныя уголовныя правонарушенія. Такъ для пре-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 843-896 с.: П. С. З., XXIX, №№ 22,368, 22,514 и 22,639 [2]) А. Г. С., ibidem, 611 стр. (по дѣлу о долгахъ князя Голицына), [3]) А. Г. С., ibidem, 389—392 с. (дѣло генерала отъ инфантеріи Архарова), [4]) А. Г. С., 392 с., [5]) Ibidem, 236 стр.

сѣченія ябедничества и разныхъ незаконныхъ домогательствъ, къ которымъ побуждаютъ легкомысленныхъ и безграмотныхъ крестьянъ разные безнравственные люди, совѣтъ издалъ общее правило, чтобы всякаго рода прошенія по дѣламъ, представленнымъ въ судебныя мѣста или должностнымъ лицамъ, были написаны на гербовой бумагѣ съ обозначеніемъ на нихъ имени сочинителя или писца [1]). Совѣтъ разрѣшилъ въ отрицательномъ смыслѣ вопросъ о томъ, распространяется ли десятилѣтняя давность наравнѣ съ людьми, отыскивающими свободу отъ помѣщиковъ, и на казенныхъ крестьянъ: отъ представленія послѣднимъ такого права родились бы, по мнѣнію совѣта, нескончаемыя тяжбы и нарушилось бы общее спокойствіе [2]). Совѣтъ высказался за необходимость сохраненія десятилѣтней давности и установленныхъ апелляціонныхъ сроковъ въ процессѣ [3]). Совѣтъ называетъ ихъ общими коренными законами [4]). Дѣла, по которымъ рѣшенія нижнихъ судовъ утверждены во всемъ приговорами палатъ, должны были, по опредѣленію совѣта, исполняться согласно съ ними, не смотря на переносъ дѣла въ сенатъ; если же приговоры палатъ не будутъ „единообразны", то при подачѣ апелляціонныхъ жалобъ въ сенатъ эти приговоры не должны исполняться до рѣшенія дѣла въ сенатѣ [5]). По предложенію

---

[1]) А. Г. С., III, 2 ч., 497 с.; П. С. З., XXIX, № 22,298, [2]) А. Г. С., ibidem, 505—506 с.; П. С. З., XXIII, № 25,947, [3]) „Законы, на коихъ эти сроки утверждаются, пріемлются, замѣчено въ рѣшеніи совѣта по дѣлу крестьянъ мячковской волости, основаніемъ въ рѣшеніи межевыхъ и другихъ дѣлъ, и нарушеніе этихъ законовъ въ одномъ частномъ случаѣ могло бы послужить поводомъ и примѣромъ къ подобному нарушенію и въ другихъ. А такимъ образомъ споры, нѣсколько лѣтъ тому рѣшенные, паки могли бы возникнуть, и никто не могъ бы быть увѣренъ въ спокойномъ владѣніи собственности, законами ему присужденной", [4]) „Всякое прикосновеніе къ общимъ кореннымъ законамъ, каковы суть: десятилѣтняя давность, минованіе апелляціонныхъ сроковъ и др., можетъ дать примѣръ и поводъ къ возвращенію множества тяжебныхъ дѣлъ" (А. Г. С., 556 с., см. дѣло капитана Захарова съ экономическими крестьянами Курской губерніи), [5]) А. Г. С., ibidem, 533 стр.

сената въ совѣтѣ былъ принятъ законопроэктъ объ уравненіи штрафовъ и пошлинъ за неправильные иски и рѣшенія [1]). Дозволено было апеллировать на рѣшенія уголовныхъ палатъ, опредѣляющихъ по дѣламъ, слѣдственнымъ и уголовнымъ, взысканіе вытп въ удовлетвореніе обиженныхъ, хотя бы она была ниже 500 р. [2]). При разборѣ извѣстнаго намъ дѣла помѣщиковъ Фащей съ княгиней Воронцовой, рѣшеннаго третейскимъ судомъ, совѣтъ замѣтилъ, что это рѣшеніе, въ которомъ не соблюденъ установленный законами для третейскихъ судовъ порядокъ, не обязательно ни для одной изъ сторонъ. Но князь Чарторыйскій возразилъ совѣту, что съ отмѣной приговора по дѣлу Фащей третейскаго суда, назначеннаго Высочайшими указами, поколеблется твердость и всѣхъ другихъ прежде бывшихъ, подобныхъ ему рѣшеній [3]). Относительно дѣятельности совѣстныхъ или третейскихъ судовъ по дѣламъ гражданскимъ совѣтъ выработалъ общее правило, что при взаимномъ согласіи сторонъ относительно разсмотрѣнія дѣла совѣстными судами безъ посредниковъ рѣшенія такихъ судовъ признавать законными [4]). Для устраненія обнаруживавшагося произвола въ рѣшеніи бракоразводныхъ дѣлъ консисторіями былъ изданъ законъ, чтобы рѣшенія консисторій о разводахъ, утвержденныхъ мѣстными архіереями, не прежде приводились въ исполненіе, чѣмъ они не будутъ утверждены синодомъ [5]). Совѣтъ согласился съ

---

[1]) Ibidem, 665 стр.; въ П. С. З. объ этомъ законѣ нѣтъ указа точно также, какъ и относительно многихъ другихъ важныхъ законовъ, [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 1090 стр.; П. С. З., XXX, № 23,405, [3]) А. Г. С., ibidem, 573 с., [4]) А. Г. С., III, 2 ч., 585—586 с., П. С. З., XXX, № 22,579, [5]) А Г. С., ibidem, 595—598 стр., П. С. З, XXVIII, № 21,585; мотивомъ этого закона было то соображеніе, что разводы по правиламъ нашей церкви дозволяются только съ большими предосторожностями въ ясно доказанныхъ случаяхъ. Власть же, предоставленная мѣстному духовному начальству по дѣламъ о разводахъ, вредна тѣмъ, что при произвольномъ дозволеніи вторичнаго брака терпятъ ущербъ въ своихъ правахъ какъ лица, вступающія въ такой бракъ, такъ и рожденныя отъ нихъ дѣти.

министромъ внутреннихъ дѣлъ, княземъ Куракинымъ, что поселянъ, впавшихъ въ кражу свыше 20 р. до 100, въ первый разъ, не отсылая ихъ ни въ рекруты, ни на поселенія, оставлять по наказаніи въ селеніи, а за вторичную кражу подвергать уже всей строгости законовъ [3]). Наконецъ, совѣтъ рѣшилъ пополнить большой пробѣлъ въ законодательствѣ по вопросу объ увольненіи чиновниковъ—подсудимыхъ изъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ они судятся: отпуски такимъ чиновникамъ могъ разрѣшать каждый разъ лишь сенатъ по ихъ просьбамъ и по соображеніи всѣхъ обстоятельствъ дѣла, его важности. При чемъ, увольняемый подсудимый обязывался подпиской съ надежнымъ поручительствомъ въ томъ, что онъ явится немедленно по первому требованію начальства [4]).

Кромѣ вопросовъ публичнаго права, при разрѣшеніи которыхъ Непремѣннымъ Совѣтомъ была создана, какъ мы видѣли, такая масса важныхъ законовъ самого разнообразнаго содержанія, въ немъ было выработано немало законовъ и *по частному праву*. Въ области *семейнаго права* совѣтъ старался при всякомъ случаѣ подтвердить то общее начало, что заключеніе и расторженіе брака не зависитъ ни отъ близкихъ родныхъ жениха или невѣсты, ни тѣмъ болѣе отъ правительства [5]). Разводъ не по винѣ жены не лишалъ ее права пользоваться титуломъ мужа и получать отъ него содержаніе даже при вступленіи мужа въ другой бракъ [6]). Совѣтъ обратилъ вниманіе на отысканіе надежныхъ способовъ къ обезпеченію правъ, основываемыхъ на метрическихъ книгахъ, для чего была установлена ихъ форма [7]). При возбуж-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 1079 стр.; П. С. З., XXIX, № 22,314, [2]) А. Г. С., 1102 стр., [3]) „Всякое участіе правительства въ дѣлахъ фамильныхъ, отъ закона независящихъ, можетъ, по мнѣнію совѣта, подать поводъ и весьма вредный примѣръ къ нарушенію семейнаго покоя" (А. Г. С., III, 2 ч.; дѣло княгини Волконской), [4]) Ibidem, 21—23 с.; дѣло бывшей жены князя Кантеміра, [5]) А. Г. С., ibidem, 4 с., П. С. З., XXIX, № 22,118; метрическія книги, составлен-

денія вопроса о доказательствахъ законности брака большинство членовъ совѣта склонялось на сторону взгляда, что бракъ—гражданское установленіе [1]), между тѣмъ какъ нѣкоторые члены совѣта смотрѣли на бракъ, какъ таинство [2]). Поэтому первая часть членовъ совѣта видѣла доказательства законности брака въ разнаго рода гражданскихъ актахъ [3]); противная же сторона придавала исключительное значеніе метрическимъ записямъ, допросамъ и слѣдствію духовнаго начальства [4]). Совѣтъ задавался вопросомъ объ условіяхъ, при которыхъ браки могли быть запрещаемы и расторгаемы, но не пришелъ къ положительному его рѣшенію, отклоненному государемъ [5]). Послѣдній предложилъ на обсужденіе

ныя по извѣстной формѣ и рассылаемыя въ каждый приходъ, должны были состоять изъ трехъ частей: 1) новорожденныхъ, 2) бракомъ сочетавающихся и 3) умирающихъ.

[1]) Князь Куракинъ, Вязмитиновъ, графы Завадовскій и Васильевъ и Трощинскій (дѣло Баташева и—Полосковой); „союзы брачные имѣютъ, сказано въ особомъ мнѣніи графа Завадовскаго, Васильева и Трощинскаго, величайшее вліяніе на состояніе гражданъ; поэтому и гражданскіе законы должны не меньше духовныхъ ограждать ихъ святость" (ibidem, 8 стр.), [2]) „Бракъ въ Россіи, говорили графы Н. П. Румянцевъ и Зубовъ, не есть гражданское постановленіе, а таинство и въ семъ качествѣ не можетъ быть предметомъ гражданскаго правительства, судимъ по гражданскимъ законамъ" (ibidem, 18—19 стр.), [3]) Напр., по дѣлу Баташева различные публичные письменные акты, въ которыхъ онъ признавалъ Егорову своей женой, [4]) Метрическія книги и показанія священниковъ опровергаютъ, по словамъ Зубова, бракъ Баташева согласно мнѣнію синода, который одинъ только можетъ судить о таинствахъ вѣры (21 стр.), [5]) Совѣтъ замѣтилъ, что твердость и неоспоримость брака составляютъ одну изъ самыхъ важныхъ частей гражданскаго устройства, на которой основываются всѣ гражданскія права, весь гражданскій порядокъ; поэтому необходимо создать изъ законовъ о бракѣ одно ясное положеніе, опредѣляющее степени родства, въ которыхъ могутъ заключаться браки, и условія ихъ расторженія. Противъ этого мнѣнія совѣта возражалъ министръ коммерціи, съ которымъ соглашался и государь. Графъ Н. П. Румянцевъ не видѣлъ нужды въ новомъ законѣ о бракахъ, которые и безъ того расторгаются по просьбѣ сторонъ синодомъ въ 6-й степени родства; новый законъ о бракахъ могъ бы „расположить народный умъ къ пагубному сомнѣнію въ догматахъ вѣры и ропоту противъ гражданской власти, вмѣшивающейся въ таинство" (А. Г. С. III, 2 ч., 28—32 с.; дѣло о бракѣ графа Мусина-Пушкина съ дѣвицей Брюсъ).

совѣта другой не менѣе важный проэктъ объ обезпеченіи положенія незаконнорожденныхъ дворянскихъ дѣтей. По Высочайшему повелѣнію въ совѣтъ была внесена Трощинскимъ записка объ усыновленіяхъ. Въ этой запискѣ были указаны сначала мотивы къ изданію закона по этому предмету [1]), а потомъ и та редакція, которую долженъ былъ получить этотъ законъ объ усыновленіяхъ. Согласно съ предложеніемъ Трощинскаго, было постановлено, чтобы усыновленіе въ дворянскихъ семьяхъ дозволялось по уваженію отличныхъ заслугъ просителей (отца, матери и родныхъ усыновляемаго) и особыхъ обстоятельствъ. Воспитатели могутъ давать своимъ воспитанникамъ фамиліи, какія имъ угодно, но только не фамиліи „родовъ значущихъ и извѣстныхъ". Утвержденіе фамиліи воспитателя или новой зависитъ отъ Высочайшей власти. Воспитанники вмѣстѣ съ правомъ дворянства получаютъ и право владѣть благопріобрѣтеннымъ имѣніемъ, предоставляемымъ имъ воспитателями. Для того, чтобы побудить этихъ послѣднихъ ко вступленію въ законный бракъ и прикрыть соблазнъ, происходящій отъ внѣбрачныхъ связей, совѣтъ внесъ въ законъ объ усыновленіяхъ еще одно важное правило. Дѣти, рожденныя прежде супружества отъ матери, впослѣдствіи соединенной бракомъ съ ихъ отцомъ, должны были вводиться во всѣ права фамиліи и наслѣдства, принадлежащія законнымъ дѣтямъ [2]). Большія попеченія были прилагаемы совѣтомъ къ прекращенію злоупотребленій, которыя производились опекунами, подрывали общее довѣріе къ нимъ и нарушали всѣ законы справедливости. Съ этою цѣлью было постановлено (въ маѣ 1801 г.), чтобы судебныя мѣста при

[1]) Государь, къ которому часто поступали прошенія разныхъ лицъ объ усыновленіи воспитанниковъ и воспитанницъ, желалъ облегчить посредствомъ новаго закона судьбу незаконнорожденныхъ дворянскихъ дѣтей, которыя тогда не будутъ „стыдиться собственнаго своего происхожденія и сожалѣть о своемъ просвѣщеніи, которое не обезпечиваетъ принадлежащаго имъ въ обществѣ мѣста" (33—34 с.), [2]) А Г. С., III, 2 ч,, 33 с.; П. С. З., XXVI, № 19,310.

взысканіяхъ признавали всѣ опеки и попечительства, исключая опекъ, учрежденныхъ надъ малолѣтними и сумасшедшими, только „внутреннимъ, домашнимъ и произвольнымъ частнаго человѣка распоряженіемъ, неимѣющимъ никакой силы предъ лицемъ закона и на судѣ совершенно безгласнымъ". Частныя опеки не должны были уклоняться ни подъ какими предлогами отъ уплаты долговъ и имъ предписывалось отдать отчетъ за все прошлое время ихъ дѣятельности [1]).

Въ области *имущественнаго права* интересенъ взглядъ, какой совѣтъ высказалъ на различіе родовыхъ и благопріобрѣтенныхъ имѣній. Этотъ вопросъ возникъ въ совѣтѣ при разсмотрѣніи дѣла объ имѣніи, пожалованномъ генералъ-лейтенанту Пасынкову, которое онъ завѣщалъ при своей жизни помимо другихъ наслѣдниковъ своимъ дочерямъ въ качествѣ благопріобрѣтеннаго; сынъ же и другіе родственники Пасынкова отыскивали его, какъ родовое. Среди членовъ совѣта возникло сомнѣніе, считать ли вообще жалованныя имѣнія родовыми или благопріобрѣтенными. Согласно съ мнѣніемъ сената, совѣтъ полагалъ, что имѣнія, пожалованныя кому-либо за службу или по Высочайшей милости, для получившаго неоспоримо благопріобрѣтенныя имѣнія, на которыя ни предки, ни потомки благопріобрѣтателя не имѣютъ никакихъ правъ. Поэтому онъ можетъ свободно распоряжаться ими при своей жизни и завѣщать ихъ, кому хочетъ [2]). При разборѣ дѣла объ имѣніяхъ бездѣтно умершаго статскаго совѣтника Вердеревскаго возникъ сначала въ сенатѣ, а потомъ и въ совѣтѣ вопросъ о томъ, какое точное различіе должно быть установлено между родовыми и благопріобрѣтенными имѣніями. Совѣтъ нашелъ, что та часть изъ

---

[1]) А. Г. С., III, 2 ч., 75—77 с., П. С. З., XXVI, №№ 19,741. 19,881,
[2]) А. Г. С., ibidem, 103 с.

родоваго имѣнія Вердеревскаго, которая была продана и снова имъ куплена, благопріобрѣтенное его имѣніе: по дворянской грамотѣ право продажи и ея образъ одинаковы для родовыхъ и благопріобрѣтенныхъ имѣній и различіе между ними состоитъ лишь въ томъ, что родоваго имѣнія нельзя завѣщать мимо рода. Вмѣстѣ съ такимъ разрѣшеніемъ дѣла Вердеревскаго совѣтъ призналъ нужнымъ установить одно общее правило относительно подобныхъ случаевъ. Согласно особому мнѣнію по дѣлу министра коммерціи, появился законъ, въ силу котораго родовыя имѣнія, проданныя и обратно купленныя, должны оставаться родовыми до третьяго колѣна. Имѣнія же, обратно купленныя внукомъ и т. д., должны быть признаваемы уже благопріобрѣтенными [1]).

Много засѣданій было посвящено совѣтомъ разсмотрѣнію дѣла объ отведенныхъ графу Салтыкову порожнихъ земляхъ, отданныхъ потомъ вмѣстѣ съ эмбенскими водами графу Кутайсову. Правительство, пожаловавшее Салтыкову земли въ 1792 г, имѣло цѣлью, разсуждалъ совѣтъ, „единственно заселеніе ихъ, скотоводство и произведеніе растеній“, но оно не отдало ему эмбенскихъ рыбныхъ ловель, на которыя графъ Салтыковъ высказалъ притязаніе: эмбенскія воды—морскія, а по дворянской грамотѣ помѣщикамъ дано право по землѣ владѣть водами только въ рѣкахъ и озерахъ. Совѣтъ признавалъ право графа Кутайсова на эмбенскія воды, предоставленное ему именнымъ указомъ въ 1799 г., вредной и притѣснительной для цѣлаго края монополіей на ловъ рыбы, который до отдачи водъ въ соб-

---

[1]) А. Г. С., 103—103 с.; П. С. З., XXIX, № 22,700; совѣтъ надѣялся, что этимъ закономъ будетъ ограничено превращеніе родовыхъ имѣній въ благопріобрѣтенныя посредствомъ перепродажи (А. Г. С., 107 с.). Намъ уже приходилось касаться взгляда совѣта на другой вопросъ имущественнаго права—на значеніе 10-лѣтней давности для пріобрѣтенія права собственности и особенно примѣненія ея къ дѣламъ о людяхъ, ищущихъ свободы въ Малороссіи (см. выше).

ственность графа Кутайсова составлялъ общій промыселъ мѣстныхъ жителей и по недостатку хлѣбопашества—единственный источникъ содержанія многихъ тысячъ. Присвоеніе эмбенскихъ водъ графомъ Кутайсовымъ противно еще всѣмъ существующимъ отъ древности законамъ, по которымъ морскія воды были предоставлены въ общее употребленіе и никогда не отдавались въ частную собственность. По всѣмъ этимъ соображеніямъ совѣтъ призналъ справедливымъ, удовлетворивъ графа Кутайсова извѣстнымъ вознагражденіемъ за собственность, обратить эмбенскія воды въ прежнее ихъ общее независимое владѣніе и употребленіе. А чтобы впредь никто не испрашивалъ подобной собственности, соединенной съ монополіей, совѣтъ рѣшилъ постановить, чтобы „отнынѣ всѣ казенныя статьи, подлежащія общему употребленію и промысламъ, никому и никогда ни въ собственность, ни въ оброчное содержаніе отдаваемы не были“ [1]). При обсужденіи вопроса о способѣ вознагражденія графа Кутайсова вице-канцлеръ (графъ Кочубей) предложилъ совѣту для обезпеченія свободы промысловъ распространить положеніе о возвращеніи эмбенскихъ водъ въ общее употребленіе и на всѣ воды, прилегающія къ правому берегу Каспійскаго моря. Совѣтъ согласился съ графомъ Кочубеемъ, но прежде изданія закона счелъ нужнымъ разобрать права помѣщиковъ, владѣющихъ рыбными ловлями на Каспійскомъ морѣ и найти средства къ возвращенію ихъ въ казну, исключая рыбныхъ ловель уральскихъ казаковъ, которые владѣютъ особыми привиллегіями. Кромѣ того, при обращеніи въ общее употребленіе водъ Каспійскаго моря

---

[1]) Въ П. С. З. нѣтъ закона въ этой редакціи, а есть только законъ, изданный въ 1802 г., о предоставленіи казеннымъ селеніямъ оброчныхъ рыбныхъ ловель, находящихся внутри ихъ дачъ (XXVII, № 20,492): казенныя оброчныя статьи, слѣдовательно, не могли поступать въ собственность или оброчное содержаніе отдѣльныхъ лицъ.

должны быть приняты мѣры противъ взаимныхъ споровъ, насилій и разоренія промышленниковъ, которые будутъ заводить рыбные промыслы на берегахъ Каспійскаго моря [1]). При разборѣ (въ 1803 г.) разныхъ претензій польскихъ помѣщиковъ на вознагражденіе за поступившія въ казну имѣнія совѣтъ постановилъ, чтобы на будущее время было наблюдаемо общее правило, что въ число подобныхъ претензій не должны входить разные убытки, происшедшіе отъ общаго состоянія дѣлъ во время войны (вознагражденіе за скотъ, порубленный лѣсъ и т. п.). Эти убытки были общими всему польскому краю при его занятіи [2]).

При обсужденіи записки министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ о земляхъ между Бугомъ и Днѣстромъ, которыя были розданы въ частное владѣніе и остались незаселенными, совѣтъ согласился съ предложеніемъ министровъ относительно мѣръ къ скорѣйшему ихъ заселенію. Тѣже земли, на которыхъ помѣщиками было заведено значительное скотоводство, рѣшено оставить въ ихъ владѣніи [3]). Совѣту представлялся случай высказаться также о томъ, какого рода земли могутъ быть Высочайше пожалованы тѣмъ, кто пожелалъ бы завести на нихъ хозяйство. Совѣтъ согласился съ министромъ финансовъ, чтобы жаловались пустопорожнія земли, а не оброчныя, съ которыхъ казна уже получаетъ доходъ; причемъ, жалованныя земли не должны были раздробляться по выбору просителей [4]). Послѣднимъ вопросомъ вещнаго права, привлекшимъ вниманіе Непремѣннаго Совѣта, былъ вопросъ о выкупѣ родовыхъ имуществъ наслѣдниками. Совѣтъ постановилъ, чтобы земли, пріобрѣтаемыя въ

[1]) А. Г. С., ibidem, 147—155 с.; П. С. З., XXVII, № 20,388, [2]) А. Г. С., III, 2 ч., 158 стр.; къ имущественному праву относятся, извѣстныя намъ, постановленія совѣта о владѣніи разнаго рода государственными имѣніями въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ (староствахъ и ленныхъ или эмфитеутическихъ имѣніяхъ), [3]) А. Г. С., ibidem, 245—248 стр.; П. С. З., XXVIII, № 21,581, XXX, № 22,848, [4]) А. Г. С., ibidem, 256 стр.

собственность отъ дворянъ казенными крестьянами, купцами и людьми прочаго званія, на выкупъ не отдавать [1]).

Къ *обязательственному праву* относится извѣстное намъ постановленіе совѣта о томъ, что эстляндское дворянство имѣетъ право обращать въ пятилѣтній срокъ закладныя на недвижимыя имѣнія въ купчія безъ платежа пошлинъ [2]). Мы также упоминали о запрещеніи армянамъ торговать закубанскими невольниками: имъ было оставлено только право продажи плѣнныхъ христіанъ, выкупаемыхъ у горцевъ [3]). Совѣтъ строго запретилъ также продавать „на торгахъ и ярмаркахъ людей безъ земли лично и поименно“ подъ угрозой недѣйствительности подобнаго рода сдѣлокъ и наказанія всѣхъ, кто будетъ въ нихъ участвовать [4]).

Наконецъ, что касается *наслѣдственнаго права*, то относительно наслѣдства по закону изданъ былъ при содѣйствіи совѣта законъ, согласно которому послѣдніе въ родѣ могли закладывать или продавать свои имѣнія и такимъ образомъ были избавлены отъ стѣсненія своего права собственности, наложеннаго на нихъ существовавшимъ до этого времени закономъ. Имѣніе дѣлалось выморочнымъ и поступало въ казну въ томъ только случаѣ, если послѣдній въ родѣ при отсутствіи родственниковъ не распорядится своимъ имѣніемъ при жизни и умретъ безъ завѣщанія [5]). Мы уже знакомы съ взглядомъ совѣта на право всякаго владѣльца благопріобрѣтеннаго имѣнія распоряжаться имъ въ завѣщаніи по своей доброй волѣ [6]). Разъ завѣщаніе было сдѣлано, право завѣщателя распоряжаться неограниченно своимъ имѣніемъ уже не могло быть допущено [7]). Совѣтъ призналъ въ прин-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 362 с.; П. С. З., XXIX, № 22,519, [2—3]) См. выше, [4]) Архивъ Государ. Совѣта, III, 2 ч., 398—403 стр., [5]) А. Г. С., III, 2 ч., 315 с.; этотъ законъ былъ нѣкоторымъ дополненіемъ закона 1725 г. о правѣ послѣдняго въ родѣ распоряжаться своимъ благопріобрѣтеннымъ имѣніемъ (П. С. З., VII, № 4704), [6]) См. выше, [7]) А. Г. С., ibidem, 295 с. (дѣло статскаго совѣтника Татищева).

ципѣ необходимость составить общее и подробное положеніе о раздѣлѣ родовыхъ и благопріобрѣтенныхъ имѣній [1]).

Для полной характеристики всего значенія Непремѣннаго Совѣта въ государственномъ управленіи необходимо еще указать, что онъ сдѣлалъ въ области администраціи и суда. Размѣры этой его дѣятельности много уже по сравненію съ законодательной функціей совѣта: администрація съ учрежденіемъ министерствъ и комитета министровъ отошла къ этимъ учрежденіямъ. Кромѣ того, нѣкоторыя дѣла внутренняго управленія остались въ вѣдомствѣ сената. Но многія же изъ нихъ сдѣлались и предметомъ дѣятельности совѣта, хотя это и было вопреки прямому законодательному его назначенію. Такъ совѣтъ разсматриваетъ отчеты сенаторовъ о ревизіяхъ ими губерній и дѣлаетъ разныя перемѣщенія и увольненія чиновниковъ, виновныхъ въ злоупотребленіяхъ [2]). Совѣтъ награждаетъ чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ за ихъ заслуги титулами [3]), орденами, чинами и деньгами [4]), а членовъ царскаго грузинскаго дома и пенсіями [5]). По отношенію къ правамъ отдѣльныхъ *сословій* совѣтъ стремился удовлетворить прошенія отдѣльныхъ лицъ изъ того или другаго сословія, если только претензіи ихъ были законны. Такъ были возвращено изъ казеннаго вѣдомства имѣніе помѣщику [6]). Совѣтъ исключаетъ изъ казеннаго вѣдомства и оклада не однѣ только населенныя земли, но и пустоши, сѣнные покосы, рыбныя ловли, мельницы, какъ скоро онъ убѣждается въ неоспоримости правъ на эти оброчныя статьи частныхъ лицъ изъ тѣхъ или другихъ сословій [7]). Но совѣтъ старался

---

[1]) Ibidem, 299 с. (дѣло тайнаго совѣтника Н.-Мелецкаго), [2]) А. Г. С., III, 1 ч., 55 - 64 с., [3]) Ibidem, 657—660 с., [4]) А. Г. С., ibidem, стр.: 168—169, 172—174, 289, 291, 293, III, 2 ч., 704—705, 941—944, 1209—1212, 1234, 1239—1242, [5]) А. Г. С., III, 2 ч., 1213, 1217, 1235—1244 с., [6]) А. Г. С., III, 1 ч., 524—526 с. (дѣло Урбановскихъ съ Толстымъ), [7]) Ibidem, стр.: 527—533, 536—549, 551—553 и 560—562.

проводить указъ 1804 г, которымъ отказывалось въ правахъ потомственнаго дворянства купцамъ, пріобрѣтшимъ чинъ VIII класса[11]); лишь при надлежащихъ доказательствахъ пріобрѣтенія дворянства предками просителей ихъ просьбы удовлетворялись совѣтомъ[1]). Во всѣхъ случаяхъ, когда заходила рѣчь о купцахъ и мѣщанахъ, живущихъ на казенныхъ земляхъ, къ нимъ примѣняется выработанный въ совѣтѣ законъ о томъ, чтобы тѣ и другіе оставались на своихъ мѣстахъ, платили подати и отбывали извѣстныя повинности сообразно съ своимъ состояніемъ[2]). Также примѣняются совѣтомъ положеніе объ устройствѣ чиншевой шляхты[3]) и законъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ[4]) и разрѣшаются въ пользу просителей—крестьянъ всѣ дѣла, гдѣ они добиваются освобожденія отъ крѣпостной зависимости отъ своихъ помѣщиковъ на томъ или другомъ законномъ основаніи[5]).

Относительно *финансовъ и государственнаго хозяйства* совѣтъ дѣлаетъ только нѣсколько распоряженій, въ которыхъ обыкновенно казенный интересъ предпочитается частному и этотъ послѣдній уважается лишь въ томъ случаѣ, если права тѣхъ или другихъ лицъ оказываются несомнѣнными[6]). При разсмотрѣніи дѣлъ о денежныхъ требованіяхъ,

---

1) 676—677 с. (дѣло Устинова), 2) См. дѣло 36 человѣкъ изъ рода Оношковъ и титулярнаго совѣтника Никонова; въ послѣднемъ случаѣ дворянское званіе было дано совѣтомъ потому, что дѣдъ и отецъ просителя пробыли болѣе 20 лѣтъ въ чинахъ, приносящихъ личное дворянство; см. еще дѣла Юсупова и графа Воронцова—А. Г. С., III, 1 ч., 677—682 с., 3) См. дѣло о купцахъ и мѣщанахъ, поселившихся на земляхъ г. Саратова (728—729 с.), 4) См. дѣло шляхтичей с. Черneліовцы—754—758 с., 5) См. дѣло крестьянъ Вологодской и Воронежской губерніи—833—836 с., 6) См. дѣло крестьянъ помѣщицы Безобразовой (788—789 с.,—помѣщика Львова,—малороссіянки Гончаренко (797—800 с.),—крестьянина Емельянова (813—814 с.), дѣло крестьянъ помѣщицы Бондаренко (826—827) и—помѣщика Скрипина (830—831 с.), 7) См. дѣло объ уничтоженіи почтоваго контракта кіевской казенной палаты съ купцомъ Полуэхтовымъ (252—253 с.),—о взиманіи пошлинъ на привозимые изъ за границы товары вмѣсто иностранной монеты россійскими ассигнаціями (365 с.), нѣсколько дѣлъ о разныхъ казенныхъ заводахъ, отданныхъ въ частную аренду: Лугининскихъ желѣзныхъ заводовъ (451—452 с.), горныхъ заводовъ, арендованныхъ

обращенныхъ къ казнѣ, совѣтъ принимаетъ во вниманіе тѣ доказательства, на которыхъ просители основываютъ свои претензіи, и удовлетворяетъ правильныя изъ нихъ [1]). Еще менѣе касалась совѣта администрація по всѣмъ остальнымъ предметамъ публичнаго права. По нѣкоторымъ изъ нихъ дѣятельность совѣта ограничивается однимъ, много двумя актами. Такъ по *военнымъ* дѣламъ въ совѣтѣ было принято однажды рѣшеніе увеличить число войска въ присоединенной Грузіи [2]) и обезпечить южныя границы государства отъ нападеній разныхъ горскихъ народовъ [3]). Въ интересахъ развитія *промышленности* и *внутренней торговли* дозволяется розничная торговля нѣкоторымъ лицамъ [4]) и перестройка фабрикъ [5]); принимаются также мѣры для прекращенія торговли съ Англіей въ виду особенныхъ политическихъ обстоятельствъ [6]). Совѣтъ наблюдаетъ за составленіемъ тарифовъ въ иностранныхъ государствахъ [7]). Также мало встрѣчается слѣдовъ административной дѣятельности Непремѣннаго Совѣта *по народному образованію* [8]), *духовному вѣдомству* [9]), поддержанію хорошихъ *путей сообще-*

Демидовымъ, купоросныхъ и литейныхъ заводовъ олонецкой губерніи, дѣло объ осмотрѣ горныхъ заводовъ въ Грузіи (451—456 и 467—478 с.), дѣло о пересылкѣ изъ Петербурга въ Амстердамъ облигацій ради избѣжанія лишнихъ расходовъ при ежегодномъ полученіи % по купонамъ со всѣхъ выкупленныхъ облигацій—623 с.,—и дѣло о воспрещеніи скрытной пересылки за границу русскихъ ассигнацій (841—842 стр.).

[1]) См. дѣло коллежскаго ассессора Варвація и астраханскихъ купцовъ,—генералъ-лейтенанта Пулавскаго,—дѣло о денежныхъ претензіяхъ ротмистра Пршишиховскаго,—отставнаго полковника Клубицкаго (639—645 с.), дѣло объ удовлетвореніи маіора Михайлова (652—653 с.) и статскаго совѣтника Волкова (803—806 с.) и дѣло объ отсрочкѣ платежа денегъ, данныхъ въ ссуду г. Одессѣ (А. Г. С., III, 2 ч., 683 стр.), [2]) Архивъ Госуд. Совѣта, ibidem 1218 стр., [3]) А. Г. С., III. 2 ч., 1248—49 и 1253 с., [4]) Ibidem, 733—739, 747—748 с., [5]) 791—792 с., [6]) Ibidem, 762—780 с., [7]) См. дѣло о продажѣ сомнительныхъ книгъ и разрѣшеніи провозить сухимъ путемъ книги изъ за-границы рижскому книгопродавцу Гартману (959—950 с.), [9]) См. дѣло объ отдачѣ канонику Масклету пробожества Маріенгаузенскаго и—перечисленіи крестьянъ изъ Залуцкаго тринитарнаго кляштора во владѣніе помѣщика Маевскаго (ibidem, III, 2 ч., 719—720 стр.)

нія [1]), обезпеченію *народнаго продовольствія* [2]) и *безопасности* [3]). Наконецъ, совѣтъ разсматриваетъ, по волѣ государя, нѣкоторыя дѣла внѣшней политики [4]), дѣлаетъ разнаго рода распоряженія при наступленіи непріязненныхъ отношеній съ Англіей [5]), по случаю присоединенія Грузіи къ Россіи [6]) и занимается дѣлами объ участіи Россіи въ гарантіи о. Мальты [7]) и выдачѣ постояннаго содержанія французскому королю, Людовику XVIII [8]).

Гораздо больше сдѣлалъ совѣтъ въ качествѣ высшаго административнаго учрежденія въ области *частнаго права*, гдѣ ему также часто, какъ и въ публичномъ правѣ, приходилось примѣнять законы, составленные имъ же самимъ. Таковъ былъ законъ объ усыновленіи незаконнорожденныхъ дворянскихъ дѣтей. При дѣлахъ подобнаго рода совѣтъ, прежде всего, требовалъ доказательства, что бракъ родителей такихъ дѣтей былъ совершенъ законнымъ образомъ [9]). Совѣтъ

---

[1]) См. дѣло объ исправленіи дороги по московскому тракту между Новгородомъ и Бронницами и—объ удовлетвореніи содержателей митавской станціи курляндскимъ дворянствомъ (III, 2 ч., 837—840 стр., [2]) См. дѣло о запасахъ хлѣба въ столицахъ и разныхъ частяхъ имперіи (ibidem, 911—917, 919 935 с., [3]) См. дѣло о людяхъ, поселившихся въ владѣльческихъ дачахъ деритскаго уѣзда (957—958 с.), о запрещеніи устройства большой лотерейной конторы внутри имперіи (968 с.), дѣло о принятіи мѣръ къ успокоенію бунтующихъ татаръ помѣщицы Тевкалевой и прекращеніи безпорядковъ среди рижскихъ гражданъ, сопротивляющихся распоряженіямъ квартирнаго комитета (969—972 с.), [4]) См. разсужденія членовъ совѣта о положеніи политическихъ дѣлъ въ Европѣ въ 1806 г., особенно мнѣнія графовъ Салтыкова, Строганова и Румянцева, высказавшихся за сближеніе Россіи съ Франціей (III, 2 ч., 1143—1187 стр.). Въ 1809 г. въ совѣтѣ были прочитаны письма Наполеона I о заключеніи мира между Франціей и Австріей и письмо французскаго министра иностранныхъ дѣлъ объ отказѣ Наполеона I отъ мысли возстановить польское королевство (1118 с.). [5]) 1121—1129 с., [6]) 1207, 1212—1214, 1218 и сл., 1233—1245, 1246-1248 с., [7—8]) Совѣтъ именно настаиваетъ на отказѣ Россіи отъ гарантіи острова Мальты (1255—1272 стр) и продолженіи содержанія, назначеннаго Павломъ I Людовику XVIII (1271—1276 с.), [9]) См. дѣло маіора Жигина (III, 2 ч., 44 с.), княжны Кропоткиной (46 с.), вдовы прапорщика Өеодосѣева (48—49 стр.), дѣвицъ Васильевой (50 с.) и Киселевой (54 ст.), статскаго совѣтника Зеленова (ibidem.), маіора Чеснокова (56—57 с.), поручика Видова и др. (59 с.), над-

также требовалъ, чтобы было удостовѣрено документами, что воспитанники, объ усыновленіи которыхъ шла рѣчь, дѣйствительно были дѣти ихъ воспитателей (родителей [1]). Для усыновленія нужно было еще непремѣнно согласіе отца, хотя совѣтъ принималъ во вниманіе при этомъ и просьбы матери и другихъ родныхъ [2]). Въ нѣсколькихъ случаяхъ совѣтъ разрѣшилъ усыновленіе, принимая во вниманіе особенныя заслуги и отличія просителей [3]). Совѣтъ подводитъ подъ сдѣланное имъ дополненіе закона объ усыновленіи всѣ случаи рожденія дѣтей вскорѣ послѣ заключенія брака или въ незаконномъ бракѣ. впослѣдствіи расторгнутомъ [4]). Въ силу того же закона объ усыновленіи разрѣшались многіе случаи, подходящіе подъ него въ силу какихъ-либо особенныхъ обстоятельствъ [5]). Всѣ же прошенія объ усыновленіи, которыя не могли быть почему-либо разрѣшены закономъ, были рѣшительно отклонены совѣтомъ [6]). Совѣтъ подтвердилъ право отца воспитывать своихъ дѣтей [7]). Наконецъ, въ совѣтѣ раз-

---

ворнаго совѣтника Демидова, коллежскаго совѣтника Баранова, маіора Чаплина, вдовы штабсъ-капитана Михайлова (61—63 с.), статскаго совѣтника Голохвастова (69 с.), и бригадира графа Толстаго (72—73 с.).

[1]) См. дѣла: вдовы генералъ-маіора Кутузова (38 с.), вдовы дѣйствительнаго статскаго совѣтника Тихомірова (44 с.), княгини Шаховской (48 стр.) и регистратора Звягина (64 с.), [2]) См. дѣла: князя Барятинскаго, статскаго совѣтника Шишкина (37—39 с.), малол. дѣвицы Е. Стромиловой и вдовы поручика Плещеева (59—60 с.), [3]) См. дѣла объ усыновленіи дѣтей: генерала Дерфельдена (39—40 с.), графа Каменскаго (45—46 с.), польской уроженки Езерской (72 с.), князя Барятинскаго (73—74 с.) и графа В Зубова (75 с.), [4]) См. дѣла: дѣвицы Надаржинской (35—36 с.), иностранца Леге (40 с.), вдовы маіора Перекрестова (52 с.), маіора Чорбы (53 с.) и ротмистра Закревскаго (55—56 и 60 с.), [5]) Напр., болѣзни одного изъ супруговъ (дѣло поручика Хрущева—36—37 с.), пожертвованія въ пользу училищъ (дѣло тайнаго совѣтника Судіенкова—46 с.), воспитанія дѣтей съ младенчества (дѣло отставнаго капитана Вилькеса—64 и полковника Куликовскаго (66 с.), [6]) См. дѣла: графини Салтыковой (47—48 с.), камеръ-лакея Миллера (50 с.), отст. капитана Сакена (51 стр.), жены подпоручика Рагозиной (52 53 с.), маіора Соловкина (58—59 с.), отст. прапорщика Плохова (61—62) и губернскаго секретаря Малявкина (73 стр), [7]) См. дѣло надв. совѣтника Толстаго (75—76 с.).

сматривалось, согласно новому закону объ опекахъ, нѣсколько дѣлъ объ опекѣ надъ малолѣтними [1]) и сумасшедшими [2]).

По отношенію къ праву владѣнія недвижимыми имѣніями и ихъ „угодьями" совѣтъ разрѣшалъ спорные случаи на основаніи закона, что воды, рыбныя ловли и сѣнные покосы принадлежатъ къ землѣ, гдѣ они находятся [3]) Совѣтъ уважалъ законныя права помѣщика на его помѣстье [4]) и вообще признавалъ право владѣнія основаніемъ собственности, если только на лицо существовали доказательства продолжительнаго владѣнія [5]). Совѣтъ примѣняетъ законъ о запрещеніи отдачи въ собственность или оброчное содержаніе всѣхъ казенныхъ статей, подлежащихъ общему употребленію и промысламъ [6]). Всѣ прошенія о вознагражденіи за конфискованныя въ казну польскія имѣнія, согласно съ закономъ 1803 г. о старостинскихъ имѣніяхъ, были признаны совѣтомъ заслуживающими уваженія, если только были законныя основанія для такого признанія [7]). Совѣтъ удовлетворяетъ претензіи частныхъ лицъ къ казнѣ въ виду общей пользы и интересовъ отдѣльныхъ личностей [8]) и охотно воз-

---

[1]) См. дѣло тайнаго совѣтника Мамонова—93—94 стр., [2]) См. дѣло подпоручика Самарина и дѣйств. камергера А. Зиновьева—93—96 с., [3]) См. дѣла: жены и дѣтей помѣщика Сахарова, тайной совѣтницы Желтухиной, графини Толстой и дѣло татаръ Сюндюковыхъ съ надв. совѣтникомъ Кандалинцовымъ—95—102 с., [4]) См. дѣло помѣщика Повенецкаго—107—110 с., [5]) См. дѣло объ оброчныхъ земляхъ г. Москвы 109—112 с., [6]) См. дѣло отст. штабъ-ротмистра Всеволожскаго—164—165 с., [7]) См. дѣла: подкоморія Пшпинскаго, польск. ротмистра Перетяткевича, князя Понятовскаго—166—167, 175—179 с., помѣщика Панцевича—167—168 стр., помѣщицы Мирской—172—174 с., дѣло генералъ-маіора Вишинскаго—174—175 и 210—214 стр., вдовы Ціолковской—184 с., тайнаго совѣтника Чацкаго—191 стр., Богуша и Ходзинскаго—198—199 с., помѣщика Виговскаго, чесника Брюневскаго, помѣщиковъ Зволынскаго и Якубовскаго—198—205 с., помѣщицъ Корсаковой и Гржибанской и ротмистра Рожановича—207—210 с., [8]) См. дѣла: д. с. с. Каверина—179—183, 191—193 с., банкира Кабрита, наслѣдницы поручика Колотаева—181—182 с., банкира Сутерланда—179—184 с., князя Циціанова, тайнаго совѣтника Карадыкина съ дѣйств. камергеромъ С. Татищевымъ, тайнаго совѣтника Герсеванова, купца Иванисова съ купцомъ Моторинымъ—193—198 с. и дѣла: статскаго совѣтника Заблоцкаго—200—202 с. и генералъ-маіора Хастатова—205—207 стр.

награждаетъ изъ казны за дѣйствительные убытки, происшедшіе отъ мѣропріятій правительства [1]). Совѣтъ признавалъ право владѣнія только тѣмъ имуществомъ, относительно котораго было доказано, что оно основывается: на крѣпостныхъ актахъ [2]), пожалованіи [3]) и дареніи [4]).

При рѣшеніи дѣлъ по *наслѣдственному праву* совѣтъ руководился желаніемъ государя „не дѣлать изъятій изъ общихъ правилъ въ частную пользу, не прикасаться своею властью до распоряженій по просьбамъ о завѣщаніяхъ и наслѣдствахъ“ [5]). Поэтому совѣтъ утверждалъ безпрекословно всѣ законно составленныя завѣщанія [6]). Сила завѣщанія прекращалась вмѣстѣ со смертью лица, которое должно было получить наслѣдство [7]). Необходимымъ условіемъ для законности завѣщаній совѣтъ считалъ согласіе лицъ, которыя участвовали въ составленіи завѣщаній [8]). Тѣ изъ нихъ, которыя были сдѣланы противно существующимъ законамъ, не утверждались совѣтомъ [9]). Въ одномъ случаѣ былъ примѣненъ выработанный совѣтомъ законъ о томъ, что послѣдній въ родѣ имѣетъ право распоряжаться своимъ имѣніемъ и что казна можетъ получить лишь тѣ изъ такого рода имѣній, которыя останутся послѣ продажи и заклада [10]). Наконецъ,

---

[1]) См. дѣла: вдовы польскаго брагадира Швейковскаго и купца Евреинова —213—217 с., генераловъ Тутолмина и Сангушко—217—220 с., [2]) См. дѣла: помѣщицъ Соковниной и Воловичевой и помѣщика Мостова—226—232 с., [3]) См. дѣла: помѣщика Сераковскаго и помѣщицы Гутаковской—233—234 стр., вдовы тайнаго совѣтника Львова—240—243 с., дѣло о кадашевскомъ монетномъ домѣ въ Москвѣ—251—253 с., князя Чавчавадзева, маіора Платера, тайнаго совѣтника Бека, шамбелляна Швейковскаго, генералъ-маіора Германа—259—267 с., маіора Жидринскаго—269—270 с., Нарышкина—274—276 стр., [4]) См. дѣло княгини Куракиной, 277 с., [5]) А. Г. С., III, 2 ч., 298 и 310 с., [6]) См. дѣла: жены д. с. с. Пасевьева—295 с., стат. совѣтницы Мацневой—303 с., княгини Дашковой—310—311 с., помѣщика Матюшкина—284—285 с. и вдовы надворнаго совѣтника Шишевской—295—297 с., [7]) См. дѣло статскаго совѣтника Рахманова—285—286 с., [8]) См. дѣла: супруговъ Страховыхъ, княгини Волконской и надв. совѣтника Гончарова—286—289 с., [9]) См. дѣла о завѣщаніи генерала Михельсона—297—298 с. и графини Литты—327—328 с., [10]) См. дѣло маіорши Плоховой—344—346 стр.

совѣтъ давалъ свое согласіе на полюбовный раздѣлъ наслѣдниками доставшагося имъ имущества [1]).

Больше, чѣмъ административныхъ дѣлъ, Непремѣнному Совѣту приходилось, хотя и помимо своего желанія [2]), разсматривать и рѣшать дѣлъ судебныхъ, особенно во вторую половину своей дѣятельности (1805—1809 гг.). Но даже и въ этой, чуждой коренной компетентности совѣта, области онъ старался дать, главнымъ образомъ, общее руководящее направленіе всей дѣятельности судебныхъ учрежденій въ имперіи. Мы уже видѣли, какъ совѣтъ боролся съ установившимся въ практикѣ обычаемъ рѣшенія одного и того же дѣла по нѣсколько разъ, стремился ввести однообразное и правильное рѣшеніе всѣхъ текущихъ судебныхъ дѣлъ. Безпорядки въ судопроизводствѣ первой половины царствованія Александра I были на столько велики, что иногда одно и тоже дѣло рѣшалось нѣсколько разъ въ низшихъ судебныхъ инстанціяхъ [3]) и высшей —сенатѣ [4]). Иногда въ совѣтъ представлялись судебныя дѣла изъ двухъ департаментовъ сената, помимо общаго его собранія, причемъ оба рѣшенія департаментовъ оказывались противорѣчащими другъ другу. Тогда совѣтъ возстанавливалъ законный порядокъ хода дѣлъ, направлялъ такое дѣло въ общее собраніе сената [5]). Случалось, что въ совѣтъ поступали два разнородныхъ рѣшенія по дѣлу департамента и общаго собранія сената, которыя вызывали раздѣленіе голосовъ и въ самомъ совѣтѣ [6]). Бывали также случаи, что судебныя дѣла представлялись въ совѣтѣ не изъ сената, а изъ особаго комитета, образованнаго ad hoc: этотъ комитетъ

---

[1]) См. дѣло наслѣдниковъ заводчика Турчанинова 328-329 стр., [2]) См. 2 главу этого изслѣдованія, [3]) См. дѣло Свищевой съ Колонтаевыми—ibid., 516 с., [4]) См. дѣло князя Н. Голицына со вдовой Н. Нарышкиной 511—512 с., [5]) См. дѣло о спорной землѣ графини Ливенъ и экономич. крестьянъ Костромской губерніи—551-553 с., [6]) См. дѣла: купца Самуйлова съ англійскимъ купцомъ Рексомъ—538—541 с. и графа Кутайсова съ казенными крестьянами с. Никольскаго—548—551 стр.

былъ апелляціонной инстанціей по отношенію къ общему собранію сената и нисшей—совѣту [1]). Нѣкоторыя дѣла поступали прямо въ сенатъ, а оттуда въ совѣтъ, не будучи разсмотрѣны предварительно въ нисшихъ судебныхъ инстанціяхъ [2]). При обсужденіи дѣлъ въ совѣтѣ иногда открывалось, что нисшія судебныя инстанціи принимали ихъ послѣ того, какъ уже былъ пропущенъ апелляціонный срокъ. Совѣтъ тогда штрафовалъ эти судебныя учрежденія [3]); наказывались они и за обнаружившуюся небрежность въ производствѣ дѣла [4]) и неправильное его рѣшеніе [5]). Самъ совѣтъ долженъ былъ иногда разсматривать дѣла, давно уже и окончательно рѣшенныя нисшими судебными инстанціями [6]) или сенатомъ [7]). При разборѣ дѣлъ совѣтъ нерѣдко находилъ, что они очень долго производились въ разныхъ инстанціяхъ [8]) или же возобновлялись, не смотря на истеченіе срока давностнаго владѣнія спорнымъ имуществомъ [9]) Самъ совѣтъ строго слѣдилъ за тѣмъ, чтобы въ прошеніяхъ, въ него подаваемыхъ, были соблюдены всѣ требуемыя закономъ формальности [10]) и разрѣшалъ въ отрицательномъ смыслѣ всѣ дѣла, въ которыхъ были пропущены апелляціонные сроки [11])

---

[1]) См. дѣло Колтовскаго—519—20 стр. и—графа Разумовскаго съ женой оберъ-шенка Загряжской (758—759 с.), [2]) См. упомянутое дѣло купца Самуйлова, [3]) См. дѣло пахотныхъ солдатъ симбирской губерніи съ графами Орловыми—542—543 с., [4]) Такъ псковская казенная палата была подвергнута взысканію за недостатокъ контроля за винными откупщиками (III, 1 ч., 292 стр.), пензен. угол. палата была оштрафована за утрату подлиннаго дѣла о подпоручикѣ князѣ Енгалычевѣ (III, 2 ч, 1094—1095 с.), [5]) Орл. угол. палата была оштрафована 500 р. за слишкомъ мягкое рѣшеніе дѣла купца Хлѣбникова—1029—1036 с, новгор. казен. палата „опубликована" за то, что отвела во владѣніе казенныхъ крестьянъ спорныя земли (III, 2 ч., 526 с.), [6]) См. дѣло экономич. крестьянина Кононова (III, 2 ч., 533—534 стр.), [7]) См. дѣла бѣлорус. шляхтича Ловмянскаго и малолѣтн. князя Радзивилла—531 532 с., [8]) Такъ упомянутый князь Енгалычевъ содержался въ острогѣ 17 лѣтъ—1094 стр., [9]) Таково было, напр., дѣло Фащей, возбужденное въ третейск. судѣ черезъ 30 лѣтъ послѣ утвержденія за ними судомъ имѣнія 564—565 стр., [10]) А. Г. С., III, 1 ч., 279—280 и 2 ч., 497—500 стр., [11]) А. Г. С., III, 2 ч., 534—538 и 542—556 стр. Для великоросс. губерній былъ установленъ годовой апелляціонный срокъ, для Малороссіи—6 недѣль.

и миновалъ уже установленный закономъ десятилѣтній срокъ давностнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ [1]).

Въ своей судебной дѣятельности совѣтъ старался проводить тотъ принципъ, что „никакое тяжебное дѣло нельзя рѣшать въ присутственныхъ мѣстахъ по частнымъ умствованіямъ, но должно непремѣнно держаться закона“ [2]). Самъ же совѣтъ являлся по судебнымъ дѣламъ, поступавшимъ въ него обыкновенно по Высочайшему повелѣнію, высшей апелляціонной инстанціей. Обычный порядокъ рѣшенія совѣтомъ этихъ дѣлъ былъ тотъ, что онъ соглашался съ мнѣніемъ сената, какъ по гражданскимъ дѣламъ [3]), такъ и уголовнымъ [4]). Но нерѣдко судебныя дѣла вносились въ совѣтъ по Высочайшему же повелѣнію министромъ юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, главноуправляющимъ Грузіей и другими лицами; такія дѣла совѣтъ разсматривалъ уже въ качествѣ первой инстанціи [5]). По дѣламъ о помѣщикахъ, обвиненныхъ въ жестокомъ обращеніи съ своими крестьянами, совѣтъ самъ предавалъ ихъ особенному суду, составленному изъ дворянъ той губерніи, къ которой они принадлежали. Приговоры этихъ спеціальныхъ судовъ затѣмъ разсматривались въ совѣтѣ и

---

[1]) Ibidem, 429—515, 533—534, 543—548 с., [2]) Ibidem, 363 с., [3]) См. дѣла: Н.-Зорича съ Державинымъ (А. Г. С., III, 2 ч., 77—94 с.), тайнаго совѣтника Вадковскаго—238—240 с., купца Жихарева съ Солодовниковыми—361—375 с., дѣло Демидова и Струговщикова—375—376 с., колл. ассесора Плещеева и Всеволожскихъ—378—382 с., поручика Полнобокова и куп. жены Попорковой, жены прапорщика Гашневской и поручика Ярославова—385—390 с., колл. ассесора Подымова и прапорщика Полуэхтова—393—394 с., помѣщиковъ Юровыхъ съ Свистуновыми—396—398 стр., маіора Порова съ помѣщикомъ Глазовымъ—403—406 с. и разн. рода межевыя дѣла (см. ниже), [4]) См. дѣла: купца Ларина—707—710 с., иркут. воен. губернатора Леццано—989—1000 стр., дѣвицы Скиндиревой—1001 стр., см. ниже еще рѣшенія совѣта по разн. угол. дѣламъ, [5]) См. дѣла: бриг. Шепелевой и Унковской—395—396 с., персіянъ Рамазанова и Багирова,—князя Еристова и дворянина Пицхалаурова—985—990 с., бывшаго тверск. вице-губернатора Арсеньева—1000—2 с., Абдулъ-Бодимагова, князя Щербатова и француза Буссероля—1011—13 с., грузинъ Кобіевыхъ и Шабурова—1016—1018 с., см. еще ниже приговоры совѣта по государ. преступленіямъ, противъ порядка управленія и др.

обыкновенно имъ утверждались съ небольшими въ нихъ измѣненіями [1]). Въ одномъ же случаѣ уголовное дѣло было сначала препровождено въ коммиссію составленія законовъ и потомъ перешло въ совѣтъ, который и утвердилъ рѣшеніе коммиссіи [2]).

Обращаемся къ судебной дѣятельности совѣта въ области гражданскаго права. Совѣтъ разрѣшалъ спорныя дѣла объ опекахъ, попечительствѣ [3]) и правѣ собственности частныхъ лицъ [4]). Давность въ глазахъ совѣта составляла необходимое условіе для пріобрѣтенія права собственности на недвижимое имущество, которое онъ и признавалъ за лицами, доказавшими свое давностное владѣніе [5]). Въ спорныхъ случаяхъ предъявленія претензій со стороны частныхъ лицъ къ казнѣ совѣтъ удовлетворялъ имъ, если были достаточныя доказательства законности требованій [6]); иначе отклонялъ всѣ подобныя прошенія [7]). Совѣтъ соглашается на законную конфискацію товаровъ [8]). Всѣ дѣла объ искахъ частныхъ лицъ, гдѣ шелъ споръ о владѣніи ими или же казной разнаго рода имѣ-

---

[1]) См. дѣла: генералъ-маіора Побѣдинскаго,—помѣщиковъ Страховыхъ и князя Шелешпанскаго—978-984 с., [2]) Это было дѣло объ убійствѣ крестьянина Иванова удѣльными крестьянами пензен. губ.; оно было разсмотрѣно сначала въ низшихъ судебныхъ инстанціяхъ (саранскомъ уѣздн. судѣ и пензен. угол. палатѣ), а затѣмъ въ сенатѣ. Но такъ какъ въ общемъ его собраніи произошло разногласіе, то Высочайше повелѣно было составить въ коммиссіи составленія законовъ проэктъ новаго закона о наказаніи преступленія, учиненнаго многими вмѣстѣ. Коммиссія же, кромѣ этого законопроэкта, представила въ совѣтъ и свое мнѣніе о мѣрѣ наказанія крестьянъ (А. Г. С., III, 2 ч., 1003—6 с.), [3]) См. дѣла: Н.-Зорича съ Державинымъ, князя Гагарина съ нимъ же—78—94 стр., дѣло о продажѣ имѣній, заложенныхъ въ опекунскомъ совѣтѣ—646 с., дѣло графа Соллогуба—663 с., [4]) См. дѣла: помѣщика Нестерова, тайнаго совѣтника Павлова, Сухотина, Михалковой и Меркурова съ экономическими крестьянами селецкой волости, яросл. губерніи—113-120 с, [5]) См. дѣла: статскаго совѣтника Штерича, помѣщиковъ Салтыковыхъ, шляхтичей Москвичей, надв. совѣтника Крюкова, помѣщика Зворыкина и маіорши Казиной, графа Строганова, Нарышкиныхъ, разн. помѣщиковъ михайл. уѣзда, рязанской губерніи, маіора Дубянскаго, купца Мамина и капитана Суханова—119—122 и 129—142 стр., [6]) См. дѣло генералъ-маіора Комара—55 с., [7]) См. дѣла: генерала Горича—142—147 стр., маіора Шепинга—161—163 с., [8]) А. Г. С., III, 1 ч., 391 стр.

ніями, разрѣшались совѣтомъ согласно съ доказаннымъ правомъ какой-либо изъ сторонъ, которая владѣла имуществомъ по разнымъ способамъ его пріобрѣтенія (посредствомъ покупки, закладной и пр. [1]). Совѣтъ рѣшаетъ цѣлый рядъ спорныхъ дѣлъ по размежеванію земель между разными помѣщиками и крестьянами, придерживаясь существующихъ на этотъ предметъ законовъ [2]). При рѣшеніи въ совѣтѣ нѣкоторыхъ дѣлъ, гдѣ былъ замѣшанъ казенный интересъ, въ совѣтѣ нерѣдко раздавались голоса противъ вмѣшательства казны въ частныя дѣла, но большинство членовъ совѣта обыкновенно было противнаго мнѣнія [3])

Совѣтъ признавалъ законную силу завѣщаній, если относительно ихъ не было никакихъ сомнѣній [4]). Если наслѣдство переходило по словесному завѣщанію, то требовалось, чтобы оно было записано въ присутственномъ мѣстѣ и подтверждено чьимъ-либо свидѣтельствомъ [5]). Совѣтъ дѣлалъ различіе въ порядкѣ наслѣдованія родовыхъ и благопріобрѣтенныхъ имѣній [6]). Вмѣстѣ съ имѣніемъ къ наслѣднику

---

[1]) См. дѣла: маіора Самарина съ генералъ-маіоромъ Урусовымъ, помѣщиковъ Трухачевыхъ, Подольскаго и однодворцевъ павл. уѣзда воронеж. губерніи, помѣщика Шатовскаго съ Шипневскимъ, помѣщика Герсеванова съ сотникомъ Вовкой—219—227 с., помѣщицы Лизандровой и мѣщанина Филимоновича —243—245 с., графа Гудовича, д. с. с. Рубана—248—251 стр., кол. ассесора Ламброса, графа Сиверса—253—259 с., тайнаго совѣтника Бека съ крестьянами конюшен. вѣдомства—263—264 с., княгини Туркестановой съ крестьянами удѣльн. вѣдомства о минскомъ войтовствѣ Малявкахъ, графа Маркова съ крестьянами старостства Сальницкаго—267-274 с., князя Несвицкаго—604—607 с., [2]) См. дѣла; д. т. с. Шепелева и казан. татаръ, д. с. с. Левашева и Фабриціановой—422—427 с, о землѣ экон. крестьянъ твер. губ., весьегон. уѣзда—427—428 стр., о землѣ крестьянъ влад. губерніи—450—451 с. и цѣлый рядъ подобныхъ спорныхъ дѣлъ о размежеваніи между самими помѣщиками и ими съ крестьянами и казной—457—474 и 490—496 с, [3]) См. дѣла: объ имѣніи кн. Голицына—608—638, объ имѣніи генерала Бибикова и Каменскаго—601—608 с., о продажѣ части имѣнія маркизы Велепольской—644—645 с., [4]) См. дѣла: Нарышкиныхъ, князя Баратаева—279—285 с., надв. совѣтника Родиковича—417—422 с., [5]) См. дѣло тайной совѣтницы Протасовой—289 291 с., [6]) См. дѣло дѣвицъ Бахметьевыхъ—293—4 с., маіора Головнина съ Салтыковой, надв. совѣтника Булгакова—306—310 стр.

переходили и долги наслѣдодателя [1]). Воля завѣщателя была священна въ глазахъ совѣта [2]). Имѣнія послѣ лицъ, бездѣтно умершихъ, должны были поступать во владѣніе ихъ родителей и вообще восходящей линіи [3]). Если почему-либо мужская линія устранялась отъ наслѣдства или не было на лицо представителей мужскаго поколѣнія, имѣніе переходило въ женскую линію [4]). При этомъ иногда случалось, что владѣльцу такого имѣнія присуждалась его цѣна съ лица, которому оно было продано незаконнымъ наслѣдникомъ [5]). При столкновеніи правъ казны и частныхъ лицъ въ имѣніи, переходящемъ по наслѣдству, совѣтъ присуждалъ его сторонѣ, права которой были несомнѣнны [6]). Наконецъ, совѣтъ признавалъ, что только дѣти, происшедшія отъ законнаго брака, могутъ быть наслѣдниками [7]).

Въ совѣтѣ разрѣшается множество дѣлъ по всѣмъ видамъ уголовныхъ правонарушеній, при чемъ его дѣятельность отличается во многихъ случаяхъ гуманнымъ, снисходительнымъ характеромъ. Незначительныя уголовныя преступленія совѣтъ оставляетъ безъ всякаго наказанія, если открывалось, что преступленіе совершено по невѣжеству, неразумію, болѣзненному состоянію и другимъ подобнымъ обстоятельствамъ, допускающимъ снисхожденіе. Въ этихъ случаяхъ совѣтъ обыкновенно смягчалъ рѣшенія сената и другихъ судебныхъ мѣстъ, откуда поступали дѣла въ со-

---

[1]) См. дѣло жены адмирала де-Рибаса—303—306 стр., [2]) См. дѣло ст. совѣтника Лахмана—311—316 с., графа Гудовича и помѣщика Өеодорова—356 с., [3]) См. дѣло помѣщиковъ Тороповыхъ съ помѣщицей Левашевой—318—319 стр., [4]) См. дѣло о наслѣдованіи имѣнія дочерью князя Голицына, сынъ котораго жилъ постоянно за границей, гдѣ онъ перешолъ въ католичество—322—323 с., и дѣло вдовы Кирѣевской—340—344 с., [5]) См. дѣло стат. совѣтницы Харламовой—348—350 с., [6]) См. дѣла: маіора Кобелева—329-332 стр., помѣщика Текутьева,—маіора Гизелевскаго—333—337 с., надв. совѣтника Тинькова—346—348 стр., [7]) См. дѣло помѣщика Өеодоровича—350—358 с. Во всѣхъ судебныхъ дѣлахъ по наслѣдственному праву, какъ в семейному и имущественному, совѣтъ только руководился уже существующими законами.

вѣтъ [1]). Совѣтъ возвращаетъ дворянское званіе и права преступникамъ, потерявшимъ ихъ вслѣдствіе молодости, неопытности и дурныхъ примѣровъ [2]). При опредѣленіи наказанія совѣтъ обращаетъ вниманіе на мѣру участія въ преступленіи [3]). Въ немъ разрѣшается нѣсколько дѣлъ о снятіи запрещеній съ имѣній, сложеніи взысканій [4]) и объ освобожденіи отъ подозрѣнія въ лихоимствѣ [5]). Болѣе сурово относился совѣтъ къ преступникамъ противъ вѣры: по этимъ дѣламъ онъ обыкновенно постановлялъ строгіе приговоры [6]). Не заслуживаютъ снисхожденія совѣта лица, обвиненныя во взяточничествѣ [7]) и государственныхъ преступленіяхъ [8]). Нарушеніе порядка управленія не влечетъ за собою, по рѣшенію совѣта, строгихъ взысканій [9]). Относительно преступленій по должности опредѣленія совѣта о наказаніяхъ отличаются справедливостью и безпристрастіемъ [10]). При разборѣ дѣлъ о преступленіяхъ противъ имущества и доходовъ казны совѣтъ наблюдаетъ за ея интересами, но не приноситъ имъ въ жертву и личность человѣка, если не оказывается при разсмотрѣніи дѣла вѣскихъ доказательствъ къ обвине-

---

1) См. дѣла: о банковыхъ и почт. чиновникахъ—681 стр., дѣло о раскольникахъ—966—968 с., шляхет. дочери Скипдиревой—1001 с., о мѣщан. сынѣ Верещагинѣ, дѣло маіора Выродова,—татарина Абдулъ-Бодимагова, дѣло удѣльн. крестьянъ села Ремезова, пензенской губ.—1004—6 стр., 2) См. дѣло дворянъ Сумарокова и Ремберга (А. Г. С., III, 1 ч., 695—697 стр.), 3) См. дѣла: персіянъ Рамазанова и Багирова и—князя Еристова (А. Г. С., III, 2 ч., 987—990 с.), 4) См. дѣла: о расхищеніи капитала нижегор. банк. конторы—1002—1003 с., о сложеніи взысканія съ князя Щербатова, о сложеніи пошл. суммы съ холмск. дворянства—1011—14 стр., 5) См. дѣло бывшаго витебск. воеводы Энгельгардта—1011—18 стр., 6) См. дѣла: духоборцевъ Махотиныхъ, крестьянина Шубина и—купца Шапошникова—1017—20 стр., 7) См. дѣло о лишеніи дворянскаго званія грузин. дворянина Зазы Маглобѣлова (А. Г. С., III, 1 ч., 698 с., 8) См. дѣло о грузинскихъ дворянахъ, участвовавшихъ въ мятежѣ—1019—1024 с., 9) См. дѣло мухран. помѣщика, князя Багратіона—1023—24 с., 10) См. дѣла: бергъ-секретаря сената Круглова, частн. пристава Лихарева, орл. купца Хлѣбникова, секретаря лѣсн. департамента—1023—36 с., дѣло крестьянъ помѣщика Давыдова, каширскаго уѣзднаго казначейства—1026—42 с., директора очаков. таможни Бошнякова—1092—96 с., секретаря Руссова—1117—18 с. и нѣсколько дѣлъ о доносахъ разныхъ лицъ на чиновниковъ—1084—89 стр.

нію [1]). Наказываются и преступленія противъ общественнаго благоустройства и благочинія [2]). По дѣламъ о преступленіяхъ, гдѣ представлялась опасность для жизни, здоровья, свободы и чести отдѣльныхъ лицъ, совѣтъ утверждаетъ приговоры сената, когда находитъ ихъ основательными и сообразными съ законами [3]). Въ совѣтѣ находила защиту и собственность частныхъ лицъ [4]).

Кромѣ участія въ рѣшеніи обще-гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, совѣтъ являлся въ качествѣ высшей апелляціонной инстанціи по отношенію къ дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ разнаго рода спеціальныхъ судахъ: третейскомъ (совѣстномъ), военномъ и церковномъ. При обсужденіи рѣшеній третейскихъ судовъ совѣтъ придерживался того правила, чтобы посредники избирались самими спорящими сторонами [5]), чтобы одно и тоже дѣло не назначалось для разбора въ томъ же самомъ третейскомъ судѣ [6]) и чтобы рѣшенія суда были безпрекословно принимаемы обѣими сторанами [6]). Перевершеніе опредѣленій совѣстнаго суда совѣтъ предоставлялъ только себѣ, какъ высшему трибуналу по такого рода дѣламъ [8]).

---

[1]) См. дѣла: о выпускѣ изъ петерб. таможни сахара и франц. водки и—колл. ассесора Лупандина—1041—52 стр., [2]) См. дѣла: поручика Анхворова, маіора Самарина, дѣло крѣпостнаго князя Волконскаго, Грошева и—дворянъ подольской губ.—1051—1062 с., [3]) См. дѣла: о дворянинѣ Морозовѣ—1069 с., губ. секретарѣ Бемѣ, о дворянахъ Карпѣевскомъ и Шкляревскомъ, объ убійствѣ неизвѣстнаго, о дворянинѣ Даниленко—1073—78 с., о крестьянахъ помѣщицы Загряжской—1063—64 с., дѣло о князѣ Вачнадзе—1067—68 с. и князѣ Цицiановѣ—1073—74 с., [4]) См. дѣла: прапорщика Измалкова—1079 с., жены прапорщика Гурьевой, дворянъ Воропоновыхъ, князя Джандіерова—1079—84 с., бывшаго волог. вице-губернатора Чемесова (1097—1101 с., князя Мачабѣлова и дворянина Бродзелева, колл. ассесора Колонтаева и—помѣщицы Захаровой—1102—1106 с.), [5]) См. дѣла: Колтовской, двухъ датскихъ кораблей, Вишнякова, графа Мусина-Пушкина (А. Г. С., III, 2 ч., 555—559 с.), армянина Шелкова—578 с., Гладунова съ Тишенковой—582—3 с., Алексѣева—590 с., дѣло Фащей и—купцовъ Варлами и Корибъ-Оглу—790—792 с., [6]) „Ибо, было замѣчено въ совѣтѣ, никакое судебное мѣсто собственныхъ своихъ рѣшеній перевершать не можетъ“—дѣло Вощининыхъ—561 с., [7]) См. дѣло помѣщика Щербинина и—поручика Крюкова—572—582 с., [8]) См. дѣло Фащей съ княгиней Волконской—571 стр.

Совѣтъ утверждаетъ нѣсколько приговоровъ третейскихъ судовъ по гражданскимъ дѣламъ [1]) и уголовнымъ [2]). Иногда же совѣтъ увеличиваетъ наказанія по дѣламъ, рѣшеннымъ въ совѣстныхъ судахъ [3]), смягчаетъ ихъ приговоры [4]), или же совсѣмъ отмѣняетъ [5]). Совѣтъ назначаетъ особый военный судъ надъ лицами, обвиняемыми въ особенно важныхъ преступленіяхъ [6]). Наконецъ, по церковнымъ дѣламъ совѣтъ или утверждалъ рѣшеніе сената по дѣламъ о признаніи брака незаконнымъ [7]), или же заставлялъ синодъ вновь разсматривать бракоразводное дѣло, если совѣтъ находилъ противорѣчія въ рѣшеніи синода, о которомъ доложено совѣту [8]).

Въ заключеніе всего вопроса объ административной и судебной дѣятельности Непремѣннаго Совѣта мы считаемъ необходимымъ указать вкратцѣ на объемъ такого же рода дѣятельности комитета министровъ въ пору дѣятельности совѣта, съ которымъ комитетъ конкурировалъ и въ этой области управленія, какъ и въ дѣлѣ законодательства, но на этотъ разъ въ силу своего законнаго полномочія. Администрація являлась естественнымъ предметомъ дѣятельности комитета министровъ, который по основной идеѣ своей организаціи долженъ былъ сдѣлаться высшимъ административнымъ учрежденіемъ, объединяющимъ всѣ отдѣльныя, разрозненныя дѣйствія министровъ. Нельзя, однако, сказать, чтобы всѣ административныя дѣла разсматривались въ комитетѣ министровъ за время отъ 1802 до 1809 г.: мы видѣли, что

---

[1]) См. дѣло монахинь бенедиктин. монастыря съ помѣщикомъ Буховецкимъ —586 стр., [2]) См. дѣла о непочтеніи дѣтей къ родителямъ: тайнаго совѣтника Накарякова, крестьянки Чередниченковой, дворянки Кардашевой—587 и 589 с., казака Тютюнника, крестьянина Нишпоренко и губ. регистратора Дьяченко—1007 8 и 1112 с., [3]) См. дѣло несовершеннолѣтней дворовой женки Елисѣевой—1110—1111 с., [4]) См. дѣло крест. женки Дементьевой—1110 стр., [5]) См. дѣла: купеч. сына Ташнева и—казачки Пятчиковой—1107—1110 стр., [6]) См. дѣло объ Абетъ-Бекѣ, стрѣлявшемъ въ князя Цнціанова—1111 с., [7]) См. дѣло статскаго совѣтника Чирикова 71 с., [8]) См. дѣло маіора Чорбы и дѣло колл. регистратора Житова - 593—598 стр.

министры предпочитали рѣшать дѣла самостоятельно, докладывать о нихъ, помимо комитета, самому государю. Но если министры во многихъ важныхъ случаяхъ дѣйствовали самостоятельно, тѣмъ болѣе въ ихъ рукахъ должны были остаться всѣ текущія дѣла внутренняго управленія. Этотъ фактъ необходимо имѣть въ виду при обозрѣніи административной дѣятельности комитета министровъ, которая обнимаетъ всѣ отрасли управленія, но только не въ томъ размѣрѣ, какого требовало первоначальное назначеніе комитета министровъ въ государственномъ управленіи.

Изъ *сословій* особеннымъ вниманіемъ комитета министровъ пользовалось *дворянство*. Комитетъ охранялъ помѣщичьи права надъ землею и крестьянами [1]). Но комитетъ не позволялъ дворянамъ злоупотреблять своими землевладѣльческими и сословными правами [2]). Дворяне же не должны были уклоняться отъ обязанностей, возлагаемыхъ ими на себя добровольно [3]). Комитетъ министровъ дѣлаетъ распоряженіе о размѣщеніи цыганъ по городамъ безъ ихъ согласія и только съ условіемъ, чтобы число ихъ не было обременительно для городскаго общества [4]). Комитетъ опредѣляетъ и увольняетъ отъ *службы* чиновниковъ [5]), даетъ награды по разнымъ вѣдомствамъ, выдаетъ жалованье и назначаетъ пенсіи выслужившимъ ихъ чиновникамъ [6]). Разныя награды присуждаются комитетомъ заводчикамъ, фабрикантамъ и другимъ

---

[1]) Ж. К. М., I томъ, см. дѣла: графа Валяцкаго —50 ст., крестьянина Нестратенко—215 с., дѣло помѣщиковъ Балашевыхъ —166—7, 212, 228 стр. и др. помѣщика Княжевича—322 с., помѣщика Черевина—335 с. и дѣло о побѣгахъ крестьянъ отъ помѣщиковъ въ екатерин. губерніи—336 стр., [2]) См. дѣло о безпорядкахъ на двор. выборахъ въ подол. губерніи—180, 260, 277, 345 и 368 с., [3]) См. дѣло о взысканіи съ дворянъ владим. губерніи суммъ, назначенныхъ ими на военныя училища въ г. Владимірѣ—312 с., [4]) Ж. К. М., I т., 374 с., [5]) Ibidem, стр.: 35, 37, 158, 227—8, 333—4 стр., [6]) Ibidem, стр.: 14—15, 18, 47, 96—97, 102—103, 127, 131—132, 135, 139—140, 158, 169—170, 195, 235—237, 240—242, 314, 375, 425, 427, 429—430 и 432.

лицамъ въ поощреніе промышленности и за пожертвованія на общеполезныя цѣли [1]).

Болѣе обширна была административная дѣятельность комитета министровъ въ области *государственнаго хозяйства.* Тамъ онъ предпринимаетъ разныя мѣры для развитія государственнаго и частнаго кредита [2]), взысканія разнаго рода пошлинъ [3]) и казенныхъ податей [4]) и обезпеченія надлежащаго обращенія въ государствѣ ассигнацій [5]) и монеты [6]). Комитетъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы каждое вѣдомство не выходило изъ границъ своего бюджета [7]) и вознаграждаетъ учрежденія и частныхъ лицъ за разные убытки, которые они потерпѣли по казенному порученію или во время военныхъ дѣйствій [8]). Вниманіе комитета было обращено еще на то, чтобы уплачивались исправно подати въ казну, пріобрѣтались на правѣ залога или собственности разныя выгодныя для нея имущества и, наоборотъ, отдавались въ аренду или продавались въ выгодахъ же казны тѣ или другія части казеннаго имущества [9]). Наконецъ, комитетъ сохраняетъ казенное имущество, самъ дѣлаетъ казенныя взысканія и, въ свою очередь, покрываетъ изъ казны всѣ остальные расходы по постройкѣ разнаго рода казенныхъ зданій, улучшенію винокуренныхъ заводовъ, ссудѣ фабрикантамъ, ихъ вознагражденію и другимъ предметамъ [10]). Въ рукахъ комитета министровъ сосредоточивалось все управленіе *арміей* и *флотомъ.* Комитетъ распоряжается постройкой баттарей и казармъ въ разныхъ городахъ, запасныхъ рекрутскихъ депо,

---

[1]) Ibidem, стр.: 113, 157, 218, 264, 314, 342 - 343 и 352, [2]) Ibidem, стр.. 11–13, 34—38, 39, 44- 45, 91—92, 98, 120, 122, 134– 138, 219, 303—304 с., [3]) 174, 226 с., [4]) 259 с., [5]) 11, 38, 40, 41, 42, 46—50, 51, 114, 218 и 396 с., [6]) 14, 16—18, 24, 47—48, 93, 99, 114, 120, 185, 221, 223—224, 246 и 291 с., [7]) 15, 36, 50—51, 100, 170, 385—386 и 414, [8]) 207, 225, 232, 249—250, 266—268 и 281—282 стр., [9]) 18, 24—25, 49, 9?, 114, 135, 171, 245—246, 281, 360, 394—395 и 407 с., [10]) 37—38, 42, 46, 100, 117, 200—20 , 213, 218, 238, 242, 268, 294, 310, 324, 353, 431, 433—435 и 438 стр.

морскихъ судовъ разнаго типа [1]) и магазины для храненія провіанта [2]). Комитетъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы своевременно удовлетворялись всѣ необходимые расходы по поставкѣ провіанта въ армію и флотъ и снабженію войска одеждой и разными снарядами [3]) Комитетъ упраздняетъ въ Камчаткѣ войско, безполезное для края и стоющее дорого казнѣ [4]). Въ комитетѣ нерѣдко разсматривались текущія военныя дѣла во время войнъ Россіи съ разными государствами: онъ дѣлалъ нужныя распоряженія относительно зачета ратниковъ, командованія арміи и флота, захвата непріятельскихъ судовъ, военныхъ и частныхъ, и проч. [5]). Комитетъ принимаетъ обширныя мѣры для развитія *торговли и промышленности* въ странѣ: охраненія и разведенія лѣсовъ [6]), винокуренія [7]), производства и торговли солью [8]), развитія разныхъ фабрикъ (ситцевыхъ, суконныхъ, полотняныхъ, канатныхъ и др. [9]) и заводовъ [10]), рыбныхъ ловель [11]), шелководства [12]), каменнаго угля [13]) и регулированія мѣръ и вѣсовъ [14]). Поощряется также вывозъ за границу разныхъ предметовъ русской промышленности [15]).

Дѣятельность комитета министровъ по *народному образованію* выражается въ открытіи новыхъ училищъ, спеціальныхъ висшихъ учебныхъ заведеній [16]) и гимназій [17]); комитетъ надѣляетъ имуществомъ университеты [18]) и допускаетъ въ виленскій университетъ юношество изъ за границы, съ лѣваго берега Нѣмана [19]). Въ комитетъ вносятся дѣла о цен-

---

[1]) 102, 141, 186, 204, 231, 283, 316, 393—394, 409 и 415 стр., [2]) 331 и 363, [3]) 25, 41, 46, 48—49, 202, 209, 227, 262, 288, 299, 306, 321, 348, 396—397 стр., [4]) Ж. К. М., I т., 103 с., [5]) Ibidem, стр.: 136, 153, 156, 158-61, 164—166, 170—171, 173, 187, 190, 198—199, 203—204, 224, 254, 281, 293—294, 337—338, 348, 398 и 407, [6]) Ibidem, стр.: 36, 98—99, 102, 167-168, 218, 376, 387, 390 с., [7]) 22—24, 36-37, 45, 134, 291, 316, 357—358 и 365 с., [8]) Ibidem, стр.: 23, 35, 39, 43, 44, 46—47, 101, 117—119, 140 и 158 с., [9]) 15, 40, 42, 43, 178, 234, 245, 311, 358, 364, 390, 418 и 423 с., [10]) 118 с., [11]) 287, [12]) 40 с., [13]) 127 и 133, [14]) 317 и 334 с., [15]) 287 с., [16]) Ibidem, стр.: 42, 44, 49, 210, 233, [17]) 211 с., [18]) 224, 294, 335 и 382 с., [19]) 382 стр.

зурѣ [1]), старообрядцахъ [2]) и—духовно-католической коллегіи [3]). Комитетъ озабочиваетъ *заселеніе* огромныхъ пространствъ *земли* въ имперіи. Поэтому онъ поощряетъ колонизацію, переселенія изъ одной части страны въ другую и изъ за-границы [4]). *Народное продовольствіе* также составляетъ предметъ дѣятельности комитета министровъ, который безпрерывно наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы вся страна, особенно же столица (Петербургъ), были обезпечены достаточными запасами хлѣба, соли, дровами и проч. [5]). Вниманіе комитета привлекаютъ *народное здоровье, благотворительность и благосостояніе* всего населенія. Съ этою цѣлью онъ принимаетъ мѣры противъ распространенія эпидемическихъ болѣзней и дѣлаетъ запасы аптечныхъ матеріаловъ въ столицѣ [6]). Подъ руководствомъ комитета министровъ строятся богоугодныя заведенія, больницы и сиротскіе дома [7]) и совершается помощь погорѣльцамъ [8]). Комитетъ же обязываетъ помѣщиковъ заботиться о благосостояніи своихъ крестьянъ [9]) и дѣлаетъ много другихъ подобныхъ распоряженій [10]). Наконецъ, относительно *путей сообщенія* комитетъ министровъ старается развить судоходство въ столицѣ и всей странѣ, гдѣ устраиваются мосты [11]), облегчается переправа судовъ черезъ пороги [12]) и каналы [13]) и устраняются препятствія къ бичевой тягѣ по рѣкамъ [14]). Комитетъ заботится объ устройствѣ судовъ частными лицами [15]) и исправномъ содержаніи почтовыхъ станцій [16]), отъ содержателей которыхъ „знатныя осо-

---

[1]) 259—260, 332—333 с., [2]) 202—259 с., [3]) 46, 227—228 стр., [4]) Ibidem, стр.: 42, 98, 99, 113, 211, 266, 294, 296, 333, 358 и 396 стр., [5]) Ibidem, стр.: 37, 42, 119, 121, 126, 132—133, 161—163, 172, 176—177, 181, 199, 202—204, 212, 217, 225, 230, 250, 257, 275, 278, 285, 290, 291, 300—301, 322, 336, 341—344, 349, 350—351, 366, 368, 383, 389, 413, 421, [6]) Ibidem, стр.: 37, 39, 100, 101, 140—147, 177, 180, 187, 192—193, 205—206, 264, 269, 273, 283, 319, 334, 345, 386 и 421, [7]) 93, 314 и 338, [8]) 50, 51, 147 и 169, [9]) 365 с., [10]) Ibidem, стр.: 188, 312, 339, 254 и 405 стр., [11]) Ж. К. М., I т., стр.: 155 и 177 с., [12]) Ibidem, 166 с., [13]) 191 с., [14]) 332 стр., [15]) 171, 231—232 стр., [16]) 311—312, 339, 358 и 407 стр.

бы" не могли требовать лошадей сверхъ положенныхъ по чину [1]).

На обязанности комитета министровъ, какъ высшаго административнаго учрежденія, лежало еще наблюденіе за общимъ спокойствіемъ въ странѣ. Поэтому до него доходили свѣдѣнія о всѣхъ чрезвычайныхъ происшествіяхъ [2]) и онъ спѣшить своевременно принять нужныя мѣры къ прекращенію духа возмущенія среди крестьянъ, помѣщиковъ и всего населенія [3]). Комитетъ слѣдитъ еще за тѣмъ, чтобы выполнялись правила паспортнаго устава [4]), не было какихъ-либо притѣсненій однимъ классомъ населенія другому [5]) разрѣшаетъ дѣла о конфискаціяхъ имѣній, товаровъ и пр. [6]). Наконецъ, комитетъ министровъ разсматривалъ, подобно Непремѣнному Совѣту, и нѣкоторыя дѣла внѣшней политики [7]).

Всего менѣе занимался комитетъ разрѣшеніемъ текущихъ *судебныхъ дѣлъ*. Въ первое время образованія комитета они не вносились въ него совсѣмъ. Судебная дѣятельность комитета начинается уже въ концѣ разсматриваемаго нами перваго періода преобразовательной дѣятельности Александра I, лишь съ 1808 года. Въ теченіе этого года комитетъ министровъ являлся высшей апелляціонной инстанціей по отношенію къ сенату [8]), самъ назначилъ по одному дѣлу особенный судъ [9]), разсмотрѣлъ дѣла объ оскорбленіи Величества [10]) и о подозрѣніи членовъ сената въ лихоимствѣ [11]) и цѣлый рядъ другихъ менѣе важныхъ дѣлъ о всякаго рода гражданскихъ правонарушеніяхъ [12]). Въ 1809 г. одно дѣло коми-

[1]) 339 с. [2]) 158, 175, 190, 218 с., [3]) 168, 172, 209, 212, 248, 267—268, 270, 314, 332, 349, 355, 368, 420 422, 344 и 361 с., [4]) 99, 178, 196, 210, 238, 242, 283, 295, 355 и 367 с., [5]) 217, 418—419 стр., [6]) 205, 314, 325, 378, 403 с., [7]) 10, 14, 205, 208, 250, 374 стр., [8]) Ibidem, 158 с., [9]) По дѣлу о неповиновеніи крестьянъ помѣщикамъ Балашовымъ—166—167 и 222 с. [10]) 172—173 с., [11]) 216 стр., [12]) См., напр., дѣла: о преданіи суду доносчиковъ генералъ-маіора Талызина —175 с. и—коммиссаріат. чиновниковъ, подвергнутыхъ казенному взысканію,—219 с., объ освобожденіи повѣреннаго отъ однодворцевъ

тетъ предоставилъ разобрать сенату [1]), а другое разсмотрѣлъ самъ по жалобѣ на сенатъ [2]) и затѣмъ постановилъ рѣшенія по многимъ другимъ гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ [3]).

Мы закончили обозрѣніе дѣятельности всѣхъ высшихъ учрежденій въ первую эпоху реформъ Александра I. Теперь мы можемъ опредѣлить, на сколько каждое изъ нихъ—Непремѣнный Совѣтъ, комитетъ министровъ и сенатъ—остались вѣрными въ своей дѣятельности первоначальному своему назначенію, какія вслѣдствіе этого установились взаимныя отношенія между ними и, особенно, какое мѣсто занялъ въ государственномъ управленіи Непремѣнный Совѣтъ. Съ тѣми данными въ рукахъ, какія добыты нами изъ разсмотрѣнія дѣятельности совѣта, комитета министровъ и сената, мы въ состояніи установить правильный взглядъ на роль совѣта въ высшемъ управленіи, на которую до сихъ поръ русскіе государствовѣды и историки права не обращали почти никакого вниманія. Въ исторіи образованія государственнаго совѣта въ Россіи все вниманіе изслѣдователей обращено на совѣтъ 1810 года; о Непремѣнномъ же Совѣтѣ обыкновенно дѣлается вскользь нѣсколько общихъ замѣчаній и ему не придается какого-либо особеннаго значенія, дѣйствительнаго вліянія на рѣшеніе важныхъ законодательныхъ вопросовъ [4]). Между тѣмъ, на самомъ дѣлѣ Непремѣнный Совѣтъ, какъ мы могли убѣдиться, былъ законодательнымъ

пензенской губерніи, Абуткова отъ тѣлеснаго наказанія—207 с., два дѣла о неправильныхъ претензіяхъ на имущество—252 с. и другія—2?8—242 стр.

[1]) Ibidem, 248 с. (дѣло о возмущеніи крестьянъ могил. губерніи), [2]) 253—254 с. (дѣло капитана Ахматова), [3]) 266, 270, 425, 427, 435—437 с., [4]) Такъ *Андреевскій* замѣчаетъ, что Александръ I „учредилъ въ началѣ своего царствованія государ. совѣтъ съ совѣщательною властью“ (Рус. госуд. право, 227 с.), *Градовскій* говоритъ о Непремѣнномъ Совѣтѣ, что „онъ первоначально не имѣлъ точнаго устава, который появился лишь въ 1810 г.“. (Начала рус. гос. права, 2 т., 75 с.), *Р.-Славатинскій* полагаетъ, что Непремѣнный Совѣтъ, не смотря на свои законодательныя полномочія, мало чѣмъ отличался отъ совѣтовъ, начиная съ царствованія Петра III (Пособіе къ изученію рус. госуд. права, 1871 г., 173 стр.), *Сокольскій* упоминаетъ лишь о томъ, что по учрежденію

учрежденіемъ во все время своего существованія [1]): въ его компетентность входили обсужденіе и рѣшеніе важныхъ и самыхъ разнообразныхъ предметовъ публичнаго и частнаго права. Положимъ, съ совѣтомъ конкурировали въ дѣлѣ законодательства комитетъ министровъ и сенатъ. Но участіе послѣдняго въ законодательствѣ окончилось еще въ 1803

1801 г. госуд. совѣтъ не распадался на департаменты (Рус. гос. право — 273 с.), *Энгельманнъ* начинаетъ исторію рус. госуд. совѣта, какъ постояннаго учрежденія, съ 1801 г., когда онъ, однако, „имѣлъ незначительное значеніе и не принималъ никакого участія въ реформахъ Александра I" (Engelmann: „Staatsrecht d. Kaserthums Russlands", Handbuch d. off. Rechts, Marquardsen, 4 B, 2, 1—3 Abth., 39 s.), *Алексѣевъ* указываетъ на тотъ фактъ, что Непремѣнный Совѣтъ не былъ, подобно государ. совѣту, законодат. сословіемъ (Рус. государ. право, 290 с.), *Коркуновъ* видитъ въ образованіи Непремѣннаго Совѣта первую попытку образовать особое законодательное учрежденіе (Рус. гос. право, 2-й т., 38—39 с.), *Сергѣевичъ* отмѣчаетъ одну лишь цѣль его учрежденія („разсмотрѣніе и уваженіе всякихъ государ. дѣлъ и постановленій"— Лекціи и изслѣдованія etc., 840 с.). Наконецъ, *В.-Будановъ* признаетъ, какъ и Энгельманнъ, что госуд. совѣтъ 1810 г., какъ законосов. учрежденіе, былъ преобразованъ изъ постояннаго совѣта 1801 г. (Исторія рус. права, 2 изд., 231 стр.).

[1]) Въ этомъ можно убѣдиться, между прочимъ изъ краткаго хронологическаго обзора законовъ, даже разсмотрѣнныхъ въ Непремѣнномъ Совѣтѣ только съ 1805 по 1810 г.—время, о которомъ обыкновенно говорятъ, что судебныя дѣла составляли главный, почти исключит. предметъ его занятій (Коркуновъ, ibidem). Къ 1805 г. относятся законы: о добров. дворян. складкахъ, о преобразованіи польскихъ губерній, о панцырныхъ боярахъ, о дозволеніи строить фабрики, заводы въ столицахъ и порядкѣ рѣшенія бракоразводныхъ дѣлъ. Въ 1806—7 г. были изданы законы: о правѣ дворянъ вести торговлю, о покупкѣ лоцмановъ, организаціи почтов. налога (1806—7 с.), о формѣ прошеній въ судебныхъ мѣстахъ, наказаніи за кражу и формѣ метрическихъ книгъ, въ 1807 г. появились законы: о винномъ откупѣ, о крестьянкѣ-дворянкѣ, о діаконицѣ-преступницѣ, о личной свободѣ крѣпостныхъ, женившихся на ученицахъ воспитат. дома, о дополненіи къ закону о свободныхъ хлѣбопашцахъ, о выходцахъ изъ-за границы, о порядкѣ освидѣтельствованія сельскихъ магазиновъ (1807—8 г.), объ устройствѣ училищн. фундуша въ вилен. губерніи, о дѣятельности третейскихъ судовъ, о различіи между родовыми и благопріобр. имѣніями, о выкупѣ родовыхъ земель. Въ 1808—9 гг. были изданы законы: о мызахъ лифлянд. дворянъ, о чиншевой шляхтѣ, о ленныхъ поземел. владѣніяхъ, о крымскихъ земляхъ, иностранцахъ, о замѣнѣ въ курл. губерніи взноса за рекрутъ денегъ наймомъ вольныхъ людей, о правахъ американской тор. компаніи, о транзитн. торгѣ чрезъ Одессу, о продовольствіи столицы хлѣбомъ, обезпеченіи крестьянъ лифл. и эстл. губерній, объ эдукац. капиталѣ вилен. учебнаго округа, объ апелляціи на рѣшенія угол. палатъ и заселеніи земель между Бугомъ и Днѣстромъ.

году, когда сенатъ лишился предоставленнаго ему права толкованія законовъ, которымъ онъ воспользовался такъ неудачно только одинъ разъ. Комитетъ же министровъ сталъ законодательнымъ учрежденіемъ вслѣдствіе особеннаго довѣрія къ нему государя и исключительныхъ обстоятельствъ 1805 и 1808 гг.. Поэтому и законодательная дѣятельность комитета менѣе важна по своему содержанію и не такъ обширна по объему, какъ дѣятельность совѣта въ области законодательства. Совѣтъ только имѣлъ право толкованія, дополненія и отмѣны законовъ, хотя это право и развилось въ его дѣятельности скорѣе фактически, нежели юридически. Комитетъ же министровъ занимался единственно законодательствомъ по отдѣльнымъ предметамъ государственнаго управленія [1]). Самъ комитетъ не разъ сознавалъ необходимость ограниченія своей обширной компетентности [2]) и принималъ необходимыя для этого мѣры [3]). Но и по отношенію къ законодательству по различнымъ предметамъ управленія комитетъ обнаружилъ менѣе энергичную, всестороннюю и плодотворную дѣятельность, нежели Непремѣнный Совѣтъ. Въ

[1]) Въ дѣятельности комитета министровъ встрѣчается (въ 1809 г.) лишь одинъ случай толкованія закона,—указовъ 1714, 1763 и 1799 г. о наказаніи преступниковъ за кражу: комитетъ нашелъ, что указъ 1799 г., которымъ „каторжная казнь назначалась единственно за смертоубійство и воровство—грабежъ", не отмѣняетъ наказаній, опредѣленныхъ указами 1714 и 1763 гг., а что слово „единственно" означаетъ въ этомъ указѣ только то, что такое тяжкое наказаніе отмѣняется за кражу свыше 20 р. (Ж. К. М., I, 284—285 с.; П. С. З., XXX, № 23,651), [2]) На сколько комитетъ министровъ усвоилъ себѣ привычку вмѣшиваться въ дѣла другихъ высшихъ учрежденій, это видно, между прочимъ, изъ того, что чрезъ комитетъ стали проходить въ одно время (въ 1809 г.) представленія о чиновникахъ канцеляріи Непремѣннаго Совѣта, помимо ея правителя, который докладывалъ государю о дѣлахъ совѣта и которому были подчинены всѣ эти чиновники. Черезъ правителя же канцеляріи совѣта должны были потомъ доходить подобныя дѣла до государя, который самъ обратилъ вниманіе на этотъ безпорядокъ и сдѣлалъ это распоряженіе (Ж. К. М., ibidem, 303 с.), [3]) Такъ въ засѣданіи 24 апр. 1809 г. комитетъ министровъ, согласно предложенію министра морскихъ силъ, рѣшилъ приложить старанія къ тому, чтобы „убавить число дѣлъ, вступающихъ въ комитетъ, и чтобы всѣ дѣла вносились въ него министрами съ большею разборчивостью"—281—283 стр.

законодательныхъ дѣлахъ, разсмотрѣнныхъ комитетомъ въ 1802—1809 гг., рѣдко встрѣчаются мотивированные законы, между тѣмъ какъ совѣтъ, въ качествѣ законосовѣщательной коллегіи par excellence, обыкновенно много и долго разсуждалъ прежде, чѣмъ рѣшиться на дополненіе или толкованіе стараго закона или изданіе новаго. Изъ этихъ разсужденій членовъ совѣта по поводу того или другаго закона можно убѣдиться, что Непремѣнный Совѣтъ стоялъ на высотѣ своего призванія, былъ истиннымъ законодательнымъ учрежденіемъ въ государствѣ, внимательно слѣдившимъ за своевременнымъ удовлетвореніемъ назрѣвавшихъ общественныхъ потребностей и всегда энергично защищавшимъ на ряду съ общегосударственными интересами и интересы сословій и отдѣльныхъ лицъ. Дѣятельность совѣта отличалась во многихъ случаяхъ такимъ благороднымъ, гуманнымъ характеромъ, въ ней обнаружилось такое всестороннее и глубокое пониманіе настоящихъ потребностей страны, проявилась такая осторожность въ разрѣшеніи разныхъ важныхъ общеюридическихъ вопросовъ, что Непремѣнный Совѣтъ смѣло можно поставить во главѣ всего государственнаго управленія первой эпохи реформъ Александра I и во всякомъ случаѣ выше комитета министровъ. Чрезвычайно разнообразная и обширная законодательная дѣятельность совѣта служитъ лучшимъ опроверженіемъ мнѣнія князя Чарторыйскаго о безполезности и ничтожности этого высшаго учрежденія [1]) и неосновательности недовѣрчиваго и даже презрительнаго отношенія къ совѣту со стороны членовъ неоффиціальнаго комитета, видѣвшихъ въ немъ органъ враждебной имъ старой, консервативной

---

[1]) Чарторыйскій замѣчаетъ, что въ совѣтѣ разсматривались только нѣкоторыя „непріятныя и запутанныя дѣла, отсылаемыя туда государемъ для того, что нужно же было дать ему пищу въ теченіе нѣкотораго времени, чтобы онъ не могъ такъ скоро умереть. Но скоро, однако, совѣтъ, по словамъ Чарторыйскаго, погасъ самъ собою вслѣдствіе своей ничтожности“ (Memoires, I, 315—315 стр.).

партіи. Законодательная дѣятельность совѣта много тормозилась административными и судебными дѣлами, которыми онъ долженъ былъ заниматься по желанію государя. Въ этой области управленія совѣтъ являлся невольнымъ конкуррентомъ сената, синода, восьми министровъ и особенно комитета министровъ, къ которымъ перешло съ учрежденіемъ министерствъ все внутреннее управленіе. Случалось, что нѣкоторыя административныя дѣла разсматривались въ одно и тоже время въ комитетѣ министровъ и Непремѣнномъ Совѣтѣ [1]), который такимъ образомъ совершенно непроизводительно тратилъ свое время. Порученіе совѣту дѣлъ, невходящихъ въ его компетентность, не измѣняло, однако, основнаго значенія совѣта, какъ законодательнаго учрежденія, точно также, какъ внесеніе нѣкоторыхъ судебныхъ дѣлъ въ комитетъ министровъ и случайное его участіе въ законодательствѣ не лишали комитета его главной административной роли въ управленіи, а занятіе сената администраціей не отнимало у него преимущественно судебнаго характера. Впрочемъ, до совѣта доходило, какъ мы видѣли, мало административныхъ дѣлъ и вмѣшательство его въ рѣшеніе текущихъ дѣлъ управленія имѣло и хорошую сторону. Это ихъ рѣшеніе давало поводъ Непремѣнному Совѣту употребить свое вліяніе для того, чтобы сдержать до извѣстной степени сильное развитіе въ государственномъ управленіи личнаго, бюрократическаго начала въ государственномъ управленіи въ дѣятельности министровъ. Послѣдніе съумѣли воспользоваться своею властью для того, чтобы избѣжать законнаго контроля надъ своею дѣятельностью не только со стороны сената, но и комитета министровъ [2]). Туже роль контролирующаго и руководящаго учреж-

---

[1]) См., напр., дѣло объ олонецкихъ горныхъ заводахъ (А. Г. С., III, 1 ч., 467—76 с., Ж. К., I т., 218 с.), текущія дѣла внѣшней политики (А. Г. С., III, 2 ч., 1187—1188 с., Ж. К. М., I т., 374 с.) и др. (см. обозрѣніе админ. дѣятельности Непремѣннаго Совѣта и комитета министровъ), [2]) На „министер-

денія игралъ совѣтъ и въ судебныхъ дѣлахъ, поступавшихъ изъ сената, синода и другихъ учрежденій въ совѣтъ, какъ высшую, апелляціонную инстанцію. Изъ сената же переходили на разсмотрѣніе и рѣшеніе совѣта разные административные вопросы, которые вносились въ него обыкновенно для окончательнаго рѣшенія.

Такимъ образомъ, въ концѣ перваго періода преобразовательной дѣятельности Александра I организація высшаго управленія Россіи представляется въ слѣдующемъ видѣ. Непремѣнный Совѣтъ былъ, согласно своему назначенію, законодательнымъ учрежденіемъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ судебнымъ и, отчасти, административнымъ. Комитетъ министровъ, предназначенный къ тому, чтобы сдѣлаться высшимъ административнымъ учрежденіемъ въ управленіи, занимался нерѣдко законодательными вопросами и иногда даже рѣшалъ судебныя дѣла. Наконецъ, сенатъ, надѣленный въ 1802 г. правомъ законодательства и контроля за дѣятельностью министровъ, остался, главнымъ образомъ, при своей коренной судебной функціи; да и то нерѣдко даже въ этой спеціальной области своей дѣятельности сенатъ являлся по отношенію къ совѣту и сенату лишь первой инстанціей. Можно утверждать, слѣдовательно, что спеціализація главныхъ функцій управленія въ особыхъ учрежденіяхъ совершилась наканунѣ второй эпохи реформъ Александра I и, притомъ, въ болѣе точномъ и опредѣленномъ видѣ сравнительно съ XVIII столѣтіемъ. Непремѣнный Совѣтъ явился законодательнымъ учрежденіемъ въ силу своего спеціальнаго назначенія къ обсужденію законодательныхъ дѣлъ, рѣшеніемъ которыхъ онъ и занимался гораздо болѣе „Совѣта при Высочайшемъ Дво-

скій деспотизмъ“ жалуется графъ С. Р. Воронцовъ („О внутреннемъ управленіи Россіи“, Рус. Архивъ, 1881, 2, 155—162 с.), который указываетъ и на слѣдствія развившагося обычая личныхъ докладовъ министрами государю обо всѣхъ дѣлахъ управленія—отсутствіе единства въ внутреннемъ управленіи (Архивъ князя Воронцова, XV, 158—160 стр.).

рѣ“ Екатерины II и „Высочайшаго Совѣта“ Павла I. Для административныхъ дѣлъ былъ созданъ цѣлый рядъ особыхъ учрежденій—министерствъ и между ними были распредѣлены всѣ дѣла внутренняго управленія. Въ XVIII же в. появилось только нѣсколько министерствъ. Но и въ началѣ XIX столѣтія, какъ и въ концѣ XVIII ст., личное начало взяло верхъ надъ коллегіальнымъ, министры и ихъ комитетъ получили нѣкоторое преобладаніе надъ совѣтомъ и особенно сенатомъ, вслѣдствіе чего произошло смѣшеніе дѣлъ во всѣхъ трехъ высшихъ учрежденіяхъ, парализовавшее дѣятельность каждаго изъ нихъ и мѣшавшее правильному ходу дѣлъ во всемъ государственномъ управленіи.

Съ этимъ нашимъ выводомъ объ общемъ характерѣ организаціи и дѣятельности высшихъ учрежденій въ концѣ перваго періода реформъ Александра I, основаннымъ на изученіи документальныхъ данныхъ, совпадаетъ характеристика высшаго управленія графомъ Сперанскимъ въ его, появившейся въ 1809 г. [1]), „Запискѣ о необходимости учрежденія государственнаго совѣта“, гдѣ указаны авторомъ и необходимыя измѣненія въ устройствѣ этого перваго учрежденія въ русскомъ государствѣ. Сперанскій совершенно недоволенъ положеніемъ Непремѣннаго Совѣта въ высшемъ управленіи, хотя характеристика его значенія у Сперанскаго и не совсѣмъ вѣрна [2]). Образованіе совѣта, по его словамъ, „не закончено: онъ остался мѣстомъ такъ сказать произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны, неопредѣлительны и относятся, большею частью, къ дѣламъ текущимъ“ [3]). Поэтому

[1]) На этотъ фактъ указываетъ, между прочимъ, тождество выраженій въ этой „Запискѣ“ Сперанскаго съ рѣчью, произнесенною Императоромъ Александромъ I при открытіи Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. (См. I т. изслѣдованія, 869 –870 с. и ниже; другія доказательства того же факта см. тамъ же—860 (прим.), 863 и 865 (прим.), [2]—[3]). Очевидно, что Непремѣнный Совѣтъ, какъ мы могли убѣдиться изъ обзора обширной его законодательной дѣятельности, не былъ „безгласнымъ мѣстомъ“ и онъ всего менѣе занимался „текущими“, администр. дѣлами. Но по отношенію къ проэкту образованія государственнаго

совѣтъ не служитъ „мѣстомъ, гдѣ бы дѣла государственныя постоянно и единообразно были уважаемы“. Такъ какъ „главныя отношенія разныхъ частей управленія не были опредѣлены (въ 1809 г.) и не соображены между собою, то каждое дѣло можетъ по произволу поступать въ различныя установленія, совѣтъ, сенатъ или комитетъ, и ни въ одномъ изъ нихъ не установлено порядка, теченію государственныхъ дѣлъ свойственнаго и единообразнаго“. Сперанскій рѣшительно отвергаетъ значеніе комитета министровъ, „какъ средоточія въ порядкѣ законодательномъ; онъ—установленіе, неимѣющее публичныхъ формъ и предустановленное для соображенія однѣхъ мѣръ исполнительныхъ“ [1]). Роль совѣта не могла быть придана и сенату, который „по первоначальному своему учрежденію былъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія“, получившими въ немъ „средоточіе и нѣкоторое единство“. Однимъ изъ главныхъ слѣдствій такого состоянія высшаго управленія въ 1809 г., въ которомъ недоставало постояннаго учрежденія для законодательныхъ дѣлъ съ точно опредѣленными компетентностью и отношеніемъ къ другимъ высшимъ учрежденіямъ, были, по словамъ Сперанскаго, безпорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія [2]). Поэто-

совѣта въ „Уложеніи государственныхъ законовъ“ Сперанскаго, мечтавшаго о коренномъ преобразованіи высшихъ русскихъ учрежденій въ духѣ западно-европейскихъ, Непремѣнный Совѣтъ дѣйствительно казался ему „мѣстомъ произвольнымъ, а дѣйствія его—неопредѣлительными“; такое же невѣрное мнѣніе о Непремѣнномъ Совѣтѣ высказывается Сперанскимъ въ его сочиненіи: „О гражданскихъ установленіяхъ“. Здѣсь онъ говоритъ, что „Установленіе сіе (т. е. совѣтъ) не достигло предназначенной ему цѣли. Весьма малое число важныхъ государственныхъ дѣлъ поступало на его разсмотрѣніе. Упражненія совѣта состояли въ пересмотрѣ судныхъ дѣлъ и въ семъ положеніи совѣтъ оставался до 1810 г.“ (Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 61).

[1]) Замѣчательно, что графъ Сперанскій совсѣмъ не признаетъ за комитетомъ министровъ 1802—1809 г. законодательнаго значенія: онъ не былъ, по его словамъ, „ни особымъ мѣстомъ, ни установленіемъ, а только образомъ совокупнаго доклада министровъ, въ присутствіи государя“ („О государственныхъ установленіяхъ“, 42 с., [2]) Архивъ государственнаго совѣта, дѣла общаго его собранія, небывшія на разсмотрѣнія отдѣльныхъ департаментовъ совѣта, 1-я папка, по архиву №№ 1 и 2.

му-то главнымъ предметомъ реформъ Александра I во вторую ихъ эпоху, совершенныхъ имъ при энергичномъ содѣйствіи Сперанскаго, было такое преобразованіе устройства совѣта, сената и министерствъ, при которомъ дѣятельность каждаго изъ нихъ, сосредоточенная въ своемъ спеціальномъ вѣдомствѣ, была бы гарантирована отъ вліянія личнаго произвола и совершалась единственно на началѣ твердаго и постояннаго закона.

ЧЕТВЕРТАЯ ГЛАВА.

Характерныя черты второй эпохи реформъ Александра I. Общіе взгляды Сперанскаго на необходимыя преобразованія въ высшемъ управленіи Россіи до 1809 года. Значеніе государственнаго совѣта по „Проэкту уложенія государственныхъ законовъ“ и „Запискѣ о необходимости учрежденія совѣта“ Сперанскаго. Дѣйствительное образованіе совѣта въ 1810 г. и дальнѣйшія измѣненія въ его устройствѣ при Александрѣ I. Организація министерствъ, сената и комитета министровъ. Законодательная дѣятельность комитета министровъ.

Характерною чертою всѣхъ реформъ Александра I въ высшемъ русскомъ управленіи во второй періодъ его преобразовательной дѣятельности была, съ одной стороны, внутренняя связь ихъ съ предшествовавшими административными реформами. При преобразованіи государственнаго совѣта и министерствъ въ 1810—1811 гг. въ ихъ устройство были внесены тѣ необходимыя измѣненія въ организаціи этихъ учрежденій, которыя были намѣчены Сперанскимъ въ 1809 г. [1]). Но, кромѣ того, что реформы 1810—1811 г. были продолженіемъ пробразованій 1801—1802 г., въ первыхъ выражается теперь еще новая черта, почти неизвѣстная при образованіи непремѣннаго совѣта, министерствъ и сената въ началѣ царствованія Александра I. Мы говоримъ о томъ сильномъ вліяніи на реорганизацію высшихъ учрежденій иностранныхъ (французскихъ) образцовъ, которое произвелъ на нихъ „Проэктъ уложенія государственныхъ законовъ“ Сперанскаго. Нужно за-

---

[1]) См. Сперанскаго: „Записку о необходимости учрежденія государственнаго совѣта“.

мѣтить, что ранѣе составленія этого своего плана реформъ въ высшемъ управленіи Сперанскій хорошо сознавалъ многіе существенные недостатки въ устройствѣ высшихъ русскихъ учрежденій, а также и тѣ мѣры, которыя нужно было принять, по его мнѣнію, для устраненія этихъ недостатковъ. Въ „Проэктѣ учрежденія губернскихъ мѣстъ“ [1]) Сперанскій указываетъ на отсутствіе точныхъ опредѣленій въ организаціи совѣта, сената и министерствъ о степени ихъ власти въ управленіи и взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу. Въ основаніе ихъ преобразованія онъ кладетъ здѣсь два начала: самодержавную власть русскаго государя и принципъ обезпеченія законности въ государственномъ управленіи [2]). Сперанскій предлагаетъ образовать два главныхъ рода государственныхъ установленій: законодательныя и исполнительныя. „Все то, что принадлежитъ до постановленія, утвержденія и охраненія государственнаго закона и уложенія, будетъ входить, сказано въ проэктѣ, *въ первое сословіе*, которое можно назвать *сенатомъ законодательнымъ*. Все то, что принадлежитъ до постановленій временныхъ, временныхъ учрежденій и исполненія законовъ, будетъ входить *во второе сословіе*, которое можно назвать *сенатомъ исполнительнымъ*“. Послѣдній раздѣляется на двѣ части: сенатъ судный и управляющій. Законодательный сенатъ состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ государемъ. Министры не входятъ въ составъ этого сената, въ которомъ они могутъ присутствовать только

---

[1]) Этотъ проэктъ хранится въ Импер. Публичной Библіотекѣ въ С.-Петербургѣ въ отдѣленіи рукописей, гдѣ онъ находится въ Архивѣ Рѣпинскаго подъ рубрикой: „Работы Сперанскаго 1803—1804 г., [2]) „Верховное начало въ Россіи—государь самодержавный, соединяющій въ особѣ своей власть законодательную и исполнительную и располагающій неограниченно силами государства. А потому мѣста для каждой изъ нихъ, устанавливаемыя въ разумѣ настоящей государственной конституціи, не сами собою, но силой самодержавной существовать могутъ. Но во мнѣніи народномъ они представляютъ мѣста внѣшнія и умѣряютъ собою самодержавіе“ (см. еще ниже).

съ совѣщательнымъ голосомъ. Министрамъ принадлежитъ право рѣшительнаго голоса только при совмѣстномъ засѣданіи обоихъ сенатовъ „въ дѣлахъ верховной важности“ [1]). Компетентность законодательнаго сената, его „упражненія состоятъ въ постановленіяхъ закона гражданскаго и уголовнаго, его усовершеніи и охраненіи закона въ исполненіи“. Сперанскій разъясняетъ, что относится къ каждому изъ этихъ трехъ родовъ „упражненій“ законодательнаго сената [2]). Наконецъ, проэктъ опредѣляетъ и порядокъ производства дѣлъ въ законодательномъ сенатѣ.

Къ этому проэкту преобразованія высшихъ русскихъ учрежденій прибавлено Сперанскимъ нѣсколько замѣчаній, изъ которыхъ виденъ общій характеръ всего проэкта. „Всѣ учрежденія должны основываться, говоритъ онъ, *на недѣлимости власти самодержавной*. Ни сенатъ законодательный, ни сенатъ исполнительный не могутъ сдѣлать движенія безъ воли государя, въ существѣ въ своемъ они суть непосредственныя только его орудія и собственной силы не имѣютъ“. Но не смотря на то, что „законодательный сенатъ не есть

---

[1]) Въ этихъ „дѣлахъ верховной важности, относящихся до суда, законодательный сенатъ соединяется съ сенатомъ суднымъ и составляетъ въ семъ видѣ *судъ верховный*, могущій не только рѣшить дѣло по существующимъ законамъ, но въ недостаткѣ оныхъ или очевидномъ несходствѣ *постановить законъ новый*, не взирая на то, что постановленіе сіе учреждается по частному случаю. Въ дѣлахъ таковой же важности, относящихся до прочихъ частей управленія, законодательный сенатъ соединяется съ сенатомъ управляющимъ и составляетъ въ семъ видѣ *верховное правительство*, могущее не только рѣшить предстоящій вопросъ окончательно, но и *постановить законъ*, [2]) Постановленія законовъ дѣлаются законод. сенатомъ на основаніи госуд. законовъ относительно дѣлъ, которыя судный сенатъ не можетъ рѣшить по отсутствію законовъ. Къ „усовершенію закона“, составляющему предметъ занятій коммиссіи о составѣ уложенія, относятся „тѣ случаи, когда въ сенатѣ судномъ встрѣтится дѣло, которому изданные законы или противорѣчащи или общей пользѣ противны“. Наконецъ, „къ охраненію закона въ исполненіи его принадлежатъ: жалобы на министровъ, вносимыя по Высочайшему повелѣнію, и ревизія всѣхъ новыхъ актовъ исполн. сената по отношенію къ кореннымъ государственнымъ законамъ“.

корпусъ внѣшній, политическій, но только *отдѣленіе государева кабинета*", Сперанскій видитъ въ устройствѣ его и исполнительнаго сената средство „утвердить наружною ихъ важностью и составомъ народное мнѣніе, возвести его ближе къ идеямъ монархическимъ и поставить Россію на одной чредѣ съ прочими европейскими государствами, не отнимая ничего отъ силы необходимаго ей самодержавія". Сперанскій хорошо сознаетъ, что предлагаемый имъ „образъ правленія не вводитъ великихъ перемѣнъ и что онъ столько сближенъ съ монархическимъ, сколько конституція Россіи можетъ сіе дозволить". Но „главная польза" проэктируемыхъ Сперанскимъ высшихъ учрежденій „состоитъ, по его словамъ, въ удобности, какую сей образъ правленія имѣетъ, чтобы со временемъ превратится въ совершенную монархическую систему. Въ самомъ дѣлѣ, пріучая народъ взирать на законодательную власть въ нѣкоторомъ наружномъ отдѣленіи, онъ, развиваетъ свою мысль Сперанскій, воспитываетъ, такъ сказать, духъ его къ другому порядку вещей. Когда приспѣетъ время, то есть, когда развитіемъ просвѣщенія и сопряженіемъ многихъ обстоятельствъ, отъ времени зависящихъ, созрѣетъ возможность лучшаго управленія, тогда безъ всякой почти перемѣны и въ тѣже, такъ сказать, рамы вмѣстится другое устройство, не на видимомъ порядкѣ, но на внутреннемъ и вещественномъ основанное. Тогда надобно только будетъ сенатъ законодательный составить по другой лучшей системѣ, переименовавъ сенатъ судный высшимъ судомъ и, основавъ его подобно прочимъ частямъ управленія на единствѣ, ввести съ нимъ въ параллельное положеніе; тогда все превратится въ истинную монархическую систему". Сперанскій, слѣдовательно, придавалъ всему своему преобразованію высшихъ учрежденій по разбираемому нами его проэкту только временный, переходный характеръ по отношенію къ другому, ожидаемому Сперан-

скимъ, совершенному монархическому устройству. Онъ надѣялся, что предлагаемыя имъ высшія учрежденія обезпечатъ законность въ управленіи, поставятъ „твердую преграду насиліямъ власти, ежели не въ самыхъ сихъ установленіяхъ, то во мнѣніи, увѣренности, привычкахъ народныхъ, особливо, когда привычки сіи продолженіемъ добраго царства въ сердцахъ укрѣпятся. Сіе укрѣпленіе, замѣчаетъ Сперанскій, всегда было надежнѣйшимъ оплотомъ политической свободы и можетъ быть лучшей гарантіей закона". Но, кромѣ силы общественнаго мнѣнія, на которое Сперанскій возлагаетъ такія большія надежды въ дѣлѣ сдерживанія произвола органовъ власти при дѣятельности новыхъ высшихъ учрежденій, самое устройство этихъ послѣднихъ видимо разсчитано на то, чтобы ввести въ управленіе принципъ законности. Поэтому организація высшихъ учрежденій основана въ „Проэктѣ" на началѣ раздѣленія властей, законодательная функція отдѣлена отъ исполнительной и законодательному сенату врученъ контроль надъ дѣйствіями административной власти: министры обязаны отвѣчать предъ нимъ за каждый актъ своей дѣятельности, несогласный съ существующими законами. Въ тоже время административная власть, отдѣленная отъ законодательной, обладаетъ, подобно судебной, извѣстною независимостью. Сперанскій называетъ оба сената „сословіями" въ знакъ того, что имъ вручаются особыя функція власти, предоставляющія каждому изъ нихъ извѣстную степень независимости. Только „въ дѣлахъ верховной важности", когда возникаетъ вопросъ о новомъ законѣ, оба сословія (то есть, законодательный и весь исполнительный сенатъ) соединяются въ одно учрежденіе, очевидно, съ цѣлью обезпеченія лучшаго образованія закона.

Въ проэктѣ преобразованія высшихъ учрежденій 1803—1804 г. выражаются многіе изъ политическихъ взглядовъ Сперанскаго, развитыхъ потомъ имъ въ подробномъ видѣ въ „Про-

эктѣ уложенія государственныхъ законовъ" [1]). Можно поэтому утверждать, что Сперанскій думалъ о преобразованіи высшихъ русскихъ учрежденій въ духѣ западно-европейскихъ задолго до его поѣздки съ Александромъ Павловичемъ въ Эрфуртъ (въ 1808 г.), когда Сперанскій познакомился съ французскими учрежденіями. Эта поѣздка помогла ему только тѣмъ, что дополнила и уяснила политическіе взгляды Сперанскаго, а въ самомъ государѣ усилила рѣшимость осуществить по возможности полнѣе его политическіе планы, изъ которыхъ только немногое пришлось примѣнить въ первую эпоху преобразованій Александра I. Вскорѣ послѣ возвращенія изъ Эрфурта государя съ Сперанскимъ послѣднимъ былъ составленъ, по порученію Александра Павловича, „Проэктъ уложенія государственныхъ законовъ", въ основаніе котораго была положена общая мысль Александра I, проникавшая всѣ его реформы. „Весь разумъ сего плана, писалъ потомъ Сперанскій изъ Перми государю, состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ и установленій утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе правильности, достоинства и истинной силы" [2]). Весь планъ Сперанскаго [3]), про-

---

[1]) Проектъ 1803—1804 г. напоминаетъ „Уложеніе" раздѣленіемъ функцій власти, положеннымъ въ основаніе устройства законодат. и исполнит. сената, названіемъ ихъ обоихъ сословіями, которое примѣняется въ „Уложеніи" къ государ. думѣ, совѣту, сенату и министерствамъ, введеніемъ принципа отвѣтственности министровъ и стремленіемъ Сперанскаго обезпечить всей организаціей учрежденій законность въ управленіи. Сперанскій предлагалъ въ 1803—1804 г., какъ и позже, въ 1809 г., открыть всѣ новыя учрежденія въ одно время, „дабы вступая всѣ вмѣстѣ въ новый порядокъ вещей, представляли они стройное цѣлое, коего всѣ части покорены одному закону". Различіе между „Проэктомъ" 1803 г. и „Уложеніемъ" 1809 г. заключается въ томъ, что учрежденія перваго имѣли только переходный характеръ, между тѣмъ какъ въ „Уложеніи" давался образецъ „истинной, совершенной системы монархическаго правленія", которую Сперанскій предполагалъ ввести въ Россіи, [2]) Богдановичъ: „Исторія царствованія Александра I", V, приложеніе, 56 с., [3]) Мы не излагаемъ здѣсь весь планъ Сперанскаго, напечатанный нами въ полномъ видѣ въ I томѣ этого из-

никнуть одной идеей о законѣ, какъ главномъ основаніи истинно монархическаго устройства государства. Поэтому Сперанскій заявляетъ въ введеніи къ „Проэкту“, что „во всякомъ благоустроенномъ государствѣ должны быть коренные государственные законы, опредѣляющіе всѣ существенныя части государственнаго устройства (права державной власти, законы, возникающіе изъ нихъ, и права подданныхъ). Предметомъ коренныхъ законовъ является дѣйствіе государственныхъ силъ въ трехъ родахъ установленій: законодательныхъ, судныхъ и исполнительныхъ. Всѣ эти учрежденія, соединенныя въ державной власти, какъ въ первомъ и верховномъ ихъ началѣ, должны получить особенное устройство, благодаря волѣ самодержавнаго русскаго государя [1]). Сперанскій указываетъ на разные признаки, по которымъ можно судить, что самодержавіе въ царствованіе Александра I „имѣетъ прямое направленіе къ свободѣ“ [2]), что „настоящая система правленія несвойственна болѣе состоянію общественнаго духа“, и что „настало время перемѣнить ее и основать новый порядокъ вещей“. Въ основаніе этого „новаго порядка“ Сперанскій кладетъ мысль о необходимомъ участіи народа въ законодательствѣ: „всякое правленіе, чтобы быть законнымъ, должно быть основано на волѣ народа. Общій же предметъ преобразованія состоитъ, говоритъ Сперанскій, въ томъ, чтобы правленіе доселѣ самодержавное постановить и учредить на непремѣняемомъ законѣ. Отсюда необходимость установленій, дѣйствующихъ въ составленіи закона и

слѣдованія, гдѣ была сдѣлана нами и оцѣнка „Проэкта“ Сперанскаго 1809 г. (828—860 с.). Для нашей цѣли достаточно указать на общій характеръ проэктируемыхъ въ немъ учрежденій и особенно организацію государ. совѣта и его мѣсто въ ряду высшихъ учрежденій по „Проэкту“.

[1]) „Россійская конституція одолжена будетъ, замѣчаетъ Сперанскій, бытіемъ своимъ не воспаленію страстей и крайности обстоятельствъ, но благодѣтельному вдохновенію верховной власти, которая устроивъ политическое бытіе своего народа можетъ и имѣетъ всѣ способы дать ему самыя правильныя формы“,

[2]) См. I томъ изслѣдованія, 832—833 стр.

его исполненія". Сперанскій явно склоняется на сторону введенія въ Россіи той „внутренней формы правленія", при которой „самодержавіе будетъ покрыто не внѣшними только формами, но ограничено внутреннею и существенною силою установленій и державная власть учреждена на законѣ не словами, но самимъ дѣломъ" [1]). Поэтому „законодательное сословіе должно быть такъ устроено, чтобы его мнѣнія были свободны и выражали бы собою мнѣніе народное", хотя оно и не могло „совершать своихъ положеній" безъ державной власти. Судебная власть должна быть организована на свободномъ выборѣ, а исполнительная ввѣрена исключительно правительству, которому принадлежалъ бы также надзоръ за судебными формами и охраненіемъ общественной безопасности. Только про такую политическую систему можно сказать, замѣчаетъ Сперанскій, что она „не имѣетъ только вида законности и подъ предлогомъ единства державной власти не вводитъ совершеннаго самовластія, а ищетъ въ самомъ дѣлѣ ограничить и умѣрить его".

Сперанскій надѣляетъ правительство въ Россіи (то есть, монарха съ его министрами) обширными правами, законодательными и административными: „пространство имперіи, разнообразіе населенія и степень нашего просвѣщенія требуютъ, чтобы правительство имѣло всю возможную силу дѣйствовать во благо и сила сія должна быть въ одномъ только злоупотребленіи ея умѣряема". Правительству принадлежатъ предложеніе и утвержденіе закона. Сперанскій увѣренъ, что

---

[1]) Этой „внутренней формѣ правленія" Сперанскій противополагаетъ „внѣшнюю", въ которой „правленіе облегается всѣми такъ сказать внѣшними формами закона, оставивъ въ существѣ его туже силу и тоже пространство самодержавія". При этой „внѣшней формѣ правленія", образцомъ котораго Сперанскій считаетъ современное „Проэкту" политическое устройство Франціи при Наполеонѣ I, законод. и судебная власть находятся въ полной зависимости отъ самодержавной власти, которой принадлежитъ фактически и вся исполнительная власть.

„власть державная, бывъ окружена во всѣхъ своихъ важнѣйшихъ дѣяніяхъ *государственнымъ совѣтомъ*, коего бытіе установляется не произволомъ, но кореннымъ государственнымъ закономъ, всегда болѣе будетъ имѣть способовъ предлагать законы съ зрѣлостью, нежели каждый членъ законодательнаго сословія". Только въ двухъ случаяхъ допускаются отступленія отъ этого общаго порядка въ предложеніи законовъ: въ случаѣ нарушенія правительствомъ кореннаго государственнаго закона (личной или политической свободы гражданъ [1]) и уклоненія правительства отъ обязанности представленія узаконенныхъ отчетовъ о своей дѣятельности въ законодательное сословіе. Послѣднее само тогда можетъ „предложить дѣло на уваженіе" и возбудить слѣдствіе противъ министра, предписавшаго незаконную мѣру. Правительство въ лицѣ министровъ участвуетъ также „въ уваженіи" (то есть, обсужденіи) законовъ: министры, отвѣтственные за свои дѣйствія, могутъ лично объяснять и поддерживать предъ законодательнымъ сословіемъ предложенія правительства. Утвержденіе закона правительствомъ производится также при содѣйствіи государственнаго совѣта. Правительству же вручается Сперанскимъ и вся исполнительная власть. Но „чтобы образъ исполненія закона не отступалъ отъ его разума и не содѣлалъ самый законъ игралищемъ прихоти и произвола", Сперанскій считаетъ необходимымъ ввести отвѣтственность министровъ предъ законодательнымъ сословіемъ. Она „основывается на предположеніи, что державная власть, предлагающая и утверждающая законъ" при содѣйствіи особаго сословія—государственнаго совѣта, „не можетъ поступать, какъ и совѣтъ, противъ разума закона", и что поэтому всякая мѣра, нарушающая законъ, должна быть вмѣнена министрамъ, какъ исполнителямъ воли державной власти.

---

[2]) „Существо гражданской свободы состоитъ, по опредѣленію Сперанскаго, въ томъ, чтобы личность и ея имущество зависѣли отъ закона".

Для того, чтобы опредѣлить „первое и главное дѣйствіе" въ государствѣ державной власти, Сперанскій считаетъ нужнымъ дать точное понятіе закона, которое не должно быть, съ одной стороны, „распространено на всѣ постановленія безъ изъятія", а съ другой „не стѣснено одними общими положеніями". Съ этою цѣлью Сперанскій отличаетъ законы отъ уставовъ и учрежденій. „Законы—тѣ постановленія, которыми вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ государственныхъ силъ или частныхъ лицъ между собою". Уставы и учрежденія не вводятъ такихъ существенныхъ перемѣнъ и представляютъ собою только „образъ исполненія законовъ". Поэтому законы должны составлять предметъ дѣятельности законодательнаго сословія, уставы и учрежденія относятся къ дѣйствію исполнительной власти. Однако, Сперанскій не рѣшается предоставить вполнѣ этой послѣдней изданіе уставовъ и учрежденій. „Понеже законъ не можетъ, говоритъ онъ, всего объяснить и учредить, а уставы и учрежденія, бывъ оставлены одной власти исполнительной, могли самый законъ ниспровергнуть, то и принято правиломъ, чтобы законъ былъ исключительно предметомъ законодательнаго сословія, но учрежденія и уставы стояли бы подъ его отвѣтственностью". Изъ отличія между закономъ и уставами и учрежденіями, сдѣланнаго Сперанскимъ въ „Проэктѣ", выводится имъ то заключеніе, что всякій законъ долженъ непремѣнно составляться въ законодательномъ сословіи, что на правительство налагается строгая отвѣтственность за то, чтобы „уставы и учрежденія, состоящіе въ его власти, не нарушали силы закона", и что правительство можетъ избѣгнуть этой отвѣтственности тѣмъ, что будетъ вносить уставы и учрежденія на разсмотрѣніе законодательнаго сословія. Свой взглядъ на сущность закона, а также и на тѣ наиболѣе важные уставы и учрежденія, которые должны вноситься въ законодательное сословіе, Сперанскій разъясняетъ перечисле-

ніемъ тѣхъ и другихъ [1]). „Всѣ же прочіе уставы и учрежденія остаются, прибавляетъ Сперанскій, на отвѣтственности правительства и въ его распоряженіи [2]).

„Проэктъ“ Сперанскаго опредѣляетъ далѣе „устройство тѣхъ установленій, которыми силы государственныя дѣйствуютъ“. Эти установленія: государственный совѣтъ, государственная дума, сенатъ и министерство. Совѣтъ стоитъ во главѣ всѣхъ этихъ „первенствующихъ сословій, дѣйствіе которыхъ въ немъ соединяется и чрезъ совѣтъ восходитъ къ трону“. Государственной думѣ Сперанскій ввѣряетъ законодательство (обсужденіе законовъ), сенату—судъ, министерствамъ—управленіе. Въ „Проэктѣ“ находятся коренные государственные законы, которыми опредѣляются составъ государственнаго совѣта, существо и главныя формы его дѣйствія. Въ этихъ законахъ выражаются уже извѣстные намъ взгляды Сперанскаго на совѣтъ, какъ сословіе, содѣйствующее монарху въ предложеніи и утвержденіи закона. „Въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ представляетъ, сказано въ „Проэктѣ“, сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія

---

[1]) „Сила и именованіе закона присвояется, говоритъ Сперанскій, слѣдующимъ постановленіемъ: 1) Уложенію государственному и законамъ органическимъ, къ нему принадлежащимъ, 2) уложенію гражданскому, 3) уголовному, 4) коммерческому, 5) сельскому, 6) всѣмъ вообще дополненіямъ и изъясненіямъ предметовъ, въ уложенія сіи входящихъ. Сверхъ сего, вносятся въ законодательное сословіе и подчиняются порядку закона слѣдующіе уставы и учрежденія: 7) уставъ судебный, 8) всѣ уставы, опредѣляющіе положеніе какой-либо части въ связи ея съ другими, 9) общія и судебныя правительственныя учрежденія, какъ-то, учрежденіе судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ, 10) всѣ постановленія о налогахъ и общихъ народныхъ повинностяхъ, какъ временныхъ, такъ и всегдашнихъ, 11) продажа и залогъ государственныхъ имуществъ и исключительныхъ на нихъ привиллегій, 12) вознагражденія частныхъ людей за имущества, для общей пользы необходимыя. [2]) Сюда принадлежатъ: 1) постановленія о войнѣ и мирѣ, 2) всѣ великія мѣры, пріемлемыя правительствомъ къ спасенію отечества среди какихъ-либо бѣдствій, 3) всѣ частныя инструкціи, учрежденія и распоряженія, удостовѣряющія, разъясняющія и дополняющія прежніе уставы и учрежденія и разрѣшающія частныя въ нихъ сомнѣнія и затрудненія“.

порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ основаніяхъ *соединяются* и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются. Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первыхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію въ порядкѣ законодательномъ, судномъ и исполнительномъ". Всѣ законы, уставы и учрежденія могли исходить изъ совѣта и получать примѣненіе только послѣ утвержденія ихъ державною властью. „Проэктъ" опредѣляетъ составъ совѣта, гдѣ предсѣдательствуетъ императоръ или лицо, имъ назначенное; императоръ же назначаетъ членовъ совѣта, въ числѣ которыхъ находятся и министры по ихъ званію. Совѣтъ раздѣляется на четыре департамента: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) гражданскихъ, духовныхъ и государственной полиціи и 4) государственной экономіи. Общее собраніе государственнаго совѣта состоитъ изъ членовъ всѣхъ департаментовъ и особо назначенныхъ лицъ. Въ тѣхъ же коренныхъ законахъ указана форма постановленій, исходящихъ изъ совѣта, при чемъ для новыхъ законовъ, уставовъ и учрежденій и ихъ дополненій принята форма манифеста, во вступленіи къ которому означается: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, повелѣваемъ или учреждаемъ". Для изъясненій же законовъ, уставовъ и учрежденій, которыми только опредѣляется „точный разумъ" прежнихъ изъ нихъ, устанавливается форма докладовъ государю, который утверждаетъ ихъ словами: „быть по сему". Въ „Основаніяхъ къ учрежденіямъ совѣта", которыя слѣдуютъ за его коренными законами, заявляется, что „всѣ предметы управленія по отдѣленіи ихъ отъ сената будутъ входить въ совѣтъ чрезъ министерство и раздѣляться соотвѣтствующимъ образомъ по департаментамъ, куда вносятся вообще всѣ дѣла, превышающія власть министровъ. „Проэктъ"

Сперанскаго опредѣляетъ точно, какъ компетентность каждаго изъ отдѣльныхъ департаментовъ государственнаго совѣта [1]), такъ и дѣла, подлежащія обсужденію общаго собранія совѣта, гдѣ разсматриваются окончательно всѣ законы, уставы и учрежденія съ ихъ дополненіями и обсуждаются общія внутреннія, чрезвычайныя мѣры, ежемѣсячныя и ежегодныя смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, чрезвычайныя финансовыя мѣры и отчеты всѣхъ министровъ. „Проэктъ“ упоминаетъ объ устройствѣ особыхъ учрежденій при совѣтѣ: коммиссіи законовъ, статсъ-секретаріата, аудиторіата и государственной канцеляріи [2]). Въ „Проэктѣ , наконецъ, содержатся подробныя указанія относительно организаціи остальныхъ

---

[1]) „Въ департаментъ законовъ будетъ входить, говорится въ „Проэктѣ“, все то, что по существу своему составляетъ предметъ закона. Коммиссія законовъ будетъ вносить въ сей департаментъ свои работы. Въ департаментъ военныхъ дѣлъ будутъ входить предметы министерствъ военнаго и морскаго, въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ—дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи. Въ департаментъ государственной экономіи будутъ входить предметы промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, казначейства и счетовъ“.
[2]) Всѣ законы, уставы и учрежденія должны вноситься коммиссіей законовъ сначала въ департаментъ законовъ, а оттуда въ общее собраніе и потомъ уже, слѣдуя существу ихъ, поступать или въ порядокъ законодательный, или же обращаться къ исполненію по надлежащемъ ихъ утвержденіи. Статсъ-секретари, которые находятся при каждомъ депертаментѣ, должны заниматься приготовленіемъ дѣлъ и предложеніемъ ихъ совѣту; изъ всѣхъ нихъ составляется коммиссія для принятія прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя. Аудиторы—помощники статсъ-секретарей и вмѣстѣ съ тѣмъ представители отдѣльныхъ министерствъ при совѣтѣ. Наконецъ, государ. канцелярія, въ составъ которой входятъ статсъ-секретари и аудиторы, названа въ Проэктѣ „общимъ средоточіемъ окончательнаго приготовленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, поступающихъ въ совѣтъ. Все, что восходитъ къ утвержденію державной власти, должно имѣть по формамъ силу самой высшей степени достоинства, точности и единства. Посему каждый законъ, уставъ и учрежденіе, въ совѣтѣ предложенные и удостоенные Высочайшаго утвержденія, получаютъ окончательную свою форму въ государственной канцеляріи“. Вообще чрезъ государ. канцелярію, которая имѣетъ пять отдѣленій и государ. архивъ, „идутъ всѣ дѣла, входящія и исходящія изъ совѣта, пріуготовляются въ ней и по ихъ утвержденіи отправляются къ надлежащему исполненію“. Государ. канцелярія подчинена государственному канцлеру, а управляетъ ею непосредственно государственный секретарь.

высшихъ учрежденій, кромѣ совѣта: законодательныхъ, судебныхъ и исполнительныхъ. Всѣ они распредѣлены по четыремъ разрядамъ (волости, уѣзду, губернскому городу и столицѣ), изъ которыхъ въ каждомъ должны были находиться учрежденія по отдѣльнымъ функціямъ власти. Особенный интересъ возбуждаютъ предположенія „Проэкта" объ устройствѣ государственной думы, которая должна была состоять изъ депутатовъ и обладать правами самостоятельнаго законодательнаго собранія, гдѣ всѣ дѣла предлагаются отъ имени державной власти министрами или членами государственнаго совѣта, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и самими депутатами. Въ государственной думѣ, гдѣ предсѣдательствуетъ государственный канцлеръ, обсуждаются всѣ законопроэкты, которые представляются на утвержденіе императора, если только они приняты думой. Особенное вниманіе обращается на установленіе новыхъ налоговъ всякаго рода, введеніе которыхъ должно быть обсуждаемо непремѣнно въ думѣ; туда же представляются отчеты министровъ. Для того, чтобы законъ былъ принятъ въ думѣ, требуется большинство голосовъ; законъ, отвергнутый такимъ же числомъ голосовъ, остается недѣйствительнымъ. Наконецъ, государственная дума принимаетъ участіе и въ обнародованіи законовъ, которое не можетъ быть сдѣлано безъ ея разрѣшенія. Сенатъ по „Проэкту" состоитъ изъ членовъ, назначенныхъ государственной думой, и раздѣляется на четыре департамента, по два въ столицѣ. Сенатъ исключительно завѣдываетъ судебными дѣлами. По дѣламъ же относительно преступленій высшихъ государственныхъ чиновъ рѣшаетъ высшій верховный судъ, установленный при сенатѣ изъ членовъ государственнаго совѣта, думы и самого сената „Проэктъ" опредѣляетъ обязанности канцлера и министра юстиціи, а также и остальныхъ чиновниковъ сената. Наконецъ, по вопросу объ организаціи министерствъ, Сперанскій указываетъ на необходимость устраненія изъ ихъ орга-

низаціи отмѣченныхъ имъ недостатковъ въ министерствахъ 1802 г.[1]). Вся дѣятельность новыхъ министерствъ должна быть, по его мнѣнію, основана па началѣ единства, свойственнаго исполнительной власти вообще[2]).

Необходимымъ дополненіемъ къ „Проэкту уложенія государственныхъ законовъ" Сперанскаго, гдѣ такъ хорошо выяснено значеніе государственнаго совѣта при предстоящей реформѣ высшаго русскаго управленія, служитъ извѣстная намъ его же „Записка о необходимости учрежденія государственнаго совѣта". Она представлена Сперанскимъ государю позже плана, въ тотъ моментъ, когда Александръ Павловичъ послѣ нѣкоторыхъ колебаній[3]) рѣшился осуществить изъ „Проэкта" лишь нѣкоторыя его части, наиболѣ подходившія къ русскому государственному устройству. Поэтому государственный совѣтъ называется въ этой „Запискѣ" уже не высшимъ, центральнымъ мѣстомъ *соединенія* законовъ, администраціи и суда, а „установленіемъ для *общаго соображе-*

---

[1]) Этими недостатками въ устройствѣ министерствъ, какъ извѣстно, были: отсутствіе отвѣтственности министровъ, точности въ раздѣленіи дѣлъ и отсутствіе опредѣленныхъ правилъ въ ихъ дѣятельности, [2]) Импер. публичная библіотека, отдѣленіе рукописей, архивъ Рѣпнинскаго подъ рубрикой: „Работы Сперанскаго въ 1809 году": дѣла комитета 6 дек. 1826 г., въ „Обозрѣніи гражданскихъ установленій" Сперанскаго (введеніе къ уложенію государ. законовъ), Тургенева: „La Russie et les russes", III, notes, (292—347 p.), Пыпина: „Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I" (150—170 с.), Сергѣевичъ: „Право и государство въ исторіи", Сборникъ государ. знаній, VII, и мое изслѣдованіе о совѣтѣ, I т., [3]) Объ этихъ колебаніяхъ Александра напоминалъ потомъ государю Сперанскій въ своемъ письмѣ изъ Перми, гдѣ онъ замѣчаетъ, что „полезнѣе было бы открыть единовременно приготовивъ вдругъ всѣ установленія плана; тогда они явились бы всѣ въ своемъ размѣрѣ и стройности и не произвели бы никакого въ дѣлахъ смѣшенія. Но, продолжаетъ Сперанскій, Ваше Величество признали лучшимъ терпѣть на время укоризну нѣкотораго смѣшенія, нежели все вдругъ перемѣнить, основавшись на одной теоріи. Сколько предусмотрѣніе сіе не было основательно, но впослѣдствіи оно сдѣлалось источникомъ ложныхъ страховъ и неправильныхъ понятій. Не зная плана правительства, судили намѣреніе его по отрывкамъ, порицали то, чего еще не знали, и, не видя точной цѣли и конца перемѣнъ, страшились вредныхъ уновленій" (Богдановичъ, V, прил., 49).

нія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ части законодательной". Такъ вмѣсто правительственнаго совѣта при монархѣ съ особеннымъ участіемъ въ законодательствѣ государственный совѣтъ получаетъ въ „Запискѣ" значеніе законосовѣщательнаго учрежденія, на которое было перенесено сужденіе („уваженіе") о законопроэктахъ, принадлежащее по „Проэкту" государственной думѣ. Но и въ такомъ видоизмѣненномъ видѣ государственный совѣтъ долженъ былъ водворить въ Россіи господство „закона твердаго и постояннаго", изгнать изъ управленія произволъ и личное довѣріе къ отдѣльнымъ лицамъ, благодаря которому въ русскихъ законахъ „развилась великая несвязность, они часто соображались втайнѣ, издавались безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія, перемѣнялись по личнымъ случаямъ и удобностямъ и слабо исполнялись на дѣлѣ". Отсюда же происходилъ „непрерывный безпорядокъ" въ дѣятельности всего „вышняго управленія. Тщетно, замѣчаетъ Сперанскій, власть исполнительная гремѣла подтвержденіями и угрозами. Самыя подтвержденія сіи и угрозы обнаруживали слабость закона". Записка Сперанскаго заканчивается знаменательными словами, выражающими общій его взглядъ на значеніе проэктируемыхъ имъ высшихъ учрежденій и особенно государственнаго совѣта. „Великія государства движутся, говоритъ Сперанскій, установленіями, лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ и въ теченіе многихъ столѣтій охраняетъ оныя" [1]).

Кромѣ „Записки", гдѣ доказывалась необходимость учрежденія государственнаго совѣта въ Россіи общими соображеніями, Сперанскій приводилъ государю и нѣкоторые ближайшіе поводы къ тому, чтобы „расширить совѣтъ и дать ему публичныя формы". Однимъ изъ этихъ поводовъ было

---

[1]) Архивъ Государ. Совѣта, дѣла общаго собранія, небывшія на разсмотрѣніи отдѣльныхъ его департаментовъ (1 папка, №№ 1 и 2).

положеніе финансовъ, которое требуетъ новыхъ налоговъ[1]). Государственный совѣтъ должно было преобразовать, по словамъ Сперанскаго, еще для устраненія смѣшенія въ сенатѣ суда и управленія и разсмотрѣнія гражданскаго уложенія. „Это смѣшеніе дошло уже, говоритъ Сперанскій, до такого безпорядка, что, независимо отъ общаго преобразованія, нельзя болѣе отлагать нужныя мѣры исправленія, а мѣры сіи во всѣхъ предположеніяхъ не могутъ быть иначе приняты, какъ отдѣленіемъ части управленія и назначеніемъ ей особеннаго порядка. Настало также время къ совершенію гражданскаго уложенія послѣ тщетныхъ во всѣ царствованія, начиная съ Петра I, попытокъ“ [2]).

„Проэктъ“ преобразованія государственнаго совѣта съ тѣми въ немъ измѣненіями, которыя были вызваны желаніемъ государя осуществить планъ Сперанскаго по частямъ и посте-

---

[1]) „Налоги тягостны бываютъ, замѣчалъ Сперанскій, особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость. Слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, по точною необходимостью, признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги. Такимъ образомъ, власть державная охранитъ себя отъ всѣхъ неправыхъ нареканій, заградитъ уста злонамѣренности и злословію и самые налоги не будутъ казаться столь тягостными съ минуты, какъ признаны будутъ свободными“ (Корфъ, 113—114 с.). Впослѣдствіи Сперанскій въ своемъ „Отчетѣ въ дѣлахъ 1810 г.“, представленномъ имъ государю въ концѣ этого года, говоритъ: „есть мѣры, кои одно лице, даже и всемогущее, не можетъ или не должно принимать на свою отвѣтственность. Таковы суть подати и налоги. Несвойственно и неприлично верховной власти представляться въ видѣ непрерывной нужды и умножать народныя тягости. Пусть разсчитываютъ ихъ министры, *присуждаетъ совѣтъ*, а государь долженъ только прилагать къ нимъ печать. Бываютъ и могутъ быть положенія критическія, въ коихъ тяжесть сія должна быть нарочито увеличена. Таковъ есть случай войны. Здѣсь государь долженъ защищать отечество, а *дѣло его совѣта есть измѣрять и налагать мѣру частныхъ пожертвованій. Совѣтъ долженъ въ нихъ отвѣтствовать, сколько бы они не казались чрезмѣрными.* Такимъ образомъ, власть верховная будетъ всегда сохранять свойственный ей характеръ; она будетъ имѣть менѣе произвольности, но болѣе истинной дѣйствующей силы“, [2]) Сборникъ Импер. Рус. Истор. Общества, XXI томъ.

пенно [1]), былъ предварительно сообщенъ (въ декабрѣ 1809 года) имъ нѣкоторымъ высшимъ сановникамъ [2]). Изъ числа этихъ послѣднихъ графъ Кочубей прислалъ Сперанскому свои „Замѣчанія на проэктъ образованія государственнаго совѣта“, въ которыхъ онъ выражалъ увѣренность, что образованіе совѣта принесетъ „существенную пользу“ государству въ качествѣ именно законосовѣщательнаго учрежденія. По мнѣнію Кочубея, сенатъ не могъ замѣнить государственнаго совѣта: „въ современныхъ иностранныхъ монархическихъ государствахъ (Швеціи, Польшѣ и Венеціи) сенатъ является законодательнымъ и исполнительнымъ учрежденіемъ или тѣмъ и другимъ вмѣстѣ, а *не совѣщательнымъ сословіемъ*“. Съ сенатомъ съ такимъ характеромъ ничего не имѣютъ общаго совѣты въ Англіи и Франціи, гдѣ они „составляютъ корпусы, единственно совѣщательные и не имѣющіе никакой власти исполнительной“. Русскій сенатъ представляется Кочубею „страннымъ смѣшеніемъ всѣхъ понятій объ управленіи: въ немъ были соединены при Петрѣ I всѣ власти и *ничего* и онъ составлялъ *совѣтъ* около государя. По словамъ Кочубея, „мы смѣшали понятіе совѣта съ сенатомъ и поэтому на послѣднее—исключительно административное учрежденіе не можетъ быть перенесена функція, свойственная совѣту [3]). Для

[1]) Сперанскій, примѣняясь къ измѣнившимся намѣреніямъ государя относительно осуществленія всего плана реформъ, совѣтывалъ теперь ему „каждое установленіе открывать не прежде, какъ все образованіе его будетъ изготовлено, и переходъ отъ настоящихъ установленій къ новымъ такъ учредить, чтобы новыя установленія казались возникающими изъ прежнихъ и чтобы ничего не отваживать и имѣть всегда способы остановиться и удержать прежній порядокъ во всей его силѣ, ежели бы паче чаянія встрѣтились къ новому какія-либо непреоборимыя препятствія“ (Корфъ, 111 стр.), [2]) Напр., графу Салтыкову, графу Завадовскому и князю Лопухину, которые „одобрили, по словамъ Сперанскаго, проэктъ словомъ и письмомъ и оправдали всѣ его послѣдствія“ (Пермское письмо въ редакціи Шильдера, Русскій Архивъ, 1891 г., XII, 53.с.), [3]) „Можетъ показаться страннымъ, что мы не дали, замѣчаетъ Кочубей, совѣту наименованія, ему свойственнаго. Покажется страннымъ въ иностранныхъ земляхъ, когда увидятъ указы или манифесты, въ коихъ сказано будетъ:

того, чтобы быть безпристрастнымъ при рѣшеніи вопроса, Кочубей приводитъ соображенія и въ пользу мнѣнія, что при предстоящей реформѣ совѣта „должно предпочесть наименованіе сената“ [1]). Въ одномъ изъ этихъ соображеній сказано, что „при учрежденіи государственнаго совѣта слѣдовало бы совокупно образовать и сенатъ, какъ мѣсто, нѣкоторымъ образомъ равное совѣту по части, ему предоставляемой, и раздѣлить всѣ дѣла такъ, чтобы уже никакъ не могъ сталкиваться совѣтъ съ сенатомъ. Если же этого не будетъ сдѣлано, прибавляетъ Кочубей, могутъ неминуемо произойти разныя замѣшательства и затрудненія“. Кочубей затрогиваетъ и вопросъ о томъ, на сколько полезны иноземные образцы при реформѣ русскаго совѣта, именно находитъ, что „образованіе совѣта нѣсколько на подобіе французскаго не покажется вѣроятно установленіемъ, несообразнымъ съ формами нашими“ [2]). Въ заключеніи къ своимъ „Замѣчаніямъ“

выслушавъ мнѣніе правительствующаго совѣта. Мнѣнія слушаютъ того, съ кѣмъ совѣщаются, а не того, кто управляетъ. Должно также ожидать заключенія, что государю подчинены непремѣнно предварительному мнѣнію по всѣмъ дѣламъ (или veto) мѣста правительственныя“.

[1]) „Привычки цѣлаго вѣка утвердили то мнѣніе, которое о сенатѣ, какъ о верховномъ правительственномъ мѣстѣ имѣютъ. Уничтоженіе нѣкоторыхъ аттрибуцій, ему принадлежащихъ, произведетъ можетъ быть сильное впечатлѣніе, хотя, впрочемъ, никакого вреднаго послѣдствія имѣть немогущее. Преобразованіемъ государ. совѣта въ правительствующій сенатъ никакого помѣшательства правительству быть не можетъ и когда устроены будутъ разныя его части, то легко перемѣнить можно, издавая ихъ, и наименованіе правительствующаго сената въ государственный совѣтъ. Сей ходъ составитъ такъ сказать нѣкоторую постепенность, отъ коей ни въ какомъ случаѣ вреда не произойдетъ, а польза та быть можетъ, что многіе будутъ успокоены. Присвоеніе сенату формъ государ. совѣта не можетъ имѣть существенныхъ неудобствъ, а наипаче, есть ли сіе будетъ на время, и въ манифестѣ заявлено будетъ, что распоряженія, теперь чинимыя, суть временныя и что вслѣдъ за симъ государь займется полнымъ образованіемъ сената [2]). Въ прежнія времена, когда революція французская всѣ перемѣны страшными представляла, ибо съ ними сопрягаемы всегда быть могли вольности и проч., всякое новое установленіе вводимо быть долженствовало у насъ съ самою большою осмотрительностью. Но нынѣ, когда императоръ Наполеонъ Франціей и другими государствами деспотически управляетъ, никто государя упрекнуть не можетъ, чтобы онъ при образованіи совѣта имѣлъ тѣ правила, коими его обвиняли“.

Кочубей видимо склоняется на сторону взгляда Сперанскаго относительно самостоятельнаго образованія государственнаго совѣта [1])

Государственный совѣтъ былъ открытъ 1 января 1810 г. при чемъ Александръ Павловичъ произнесъ рѣчь, составленную Сперанскимъ по тексту его „Записки" [2]). Указавши на необходимость образованія постояннаго высшаго учрежденія въ русской имперіи, гдѣ сосредоточивались бы государственныя дѣла „для общаго ихъ соображенія", государь заявилъ, что онъ „всегда желалъ, чтобы благосостояніе имперіи утверждалось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на постановленіяхъ. Бытіе вновь учреждаемаго для этой цѣли государственнаго совѣта станетъ на чредѣ установленій непремѣнныхъ и къ самому существу имперіи принадлежащихъ". Его задачей будетъ „установить порядокъ и оградить имперію добрыми законами" [3]). Таже мысль о государственномъ совѣтѣ, какъ постоянномъ учрежденіи для обезпеченія законности въ управленіи, высказана въ манифестѣ, изданномъ по поводу его образованія. Здѣсь говорилось, что „истинный разумъ всѣхъ усовершеній государственнаго устройства состоялъ въ Россіи до сихъ поръ въ томъ, чтобы по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона", и что намѣреніе продолжать это усовершеніе внутреннихъ нашихъ установленій и оградить собственность поддан-

---

[1]) „Званіе членовъ сената впало, говоритъ Кочубей, въ немалое пренебреженіе. Титулъ члена совѣта многіе почтутъ за производство, а сенаторство признаютъ за ничто". Кочубей совѣтуетъ „предоставить титулы членовъ совѣта нѣкоторымъ изъ особъ, знающимъ прямые виды правительства и настоящее намѣреніе его дать вскорѣ всему установленію сему новое образованіе". (Архивъ Госуд. Совѣта, дѣла общ. собранія, 1 п., 1 тетр.), [2]) Доказательствомъ тождественности рѣчи съ „Запиской" служатъ одни и тѣже выраженія, попадающіяся въ обѣихъ (напр., въ рѣчи сказано: „лица умираютъ, одни установленія живутъ въ теченіе вѣковъ и охраняютъ государства" и пр.) [3]) Даневскій: „Исторія образованія государ. совѣта въ Россіи", 56—57 стр.

ныхъ добрыми законами" не оставляло государя съ начала его царствованія. „Но законы гражданскіе, продолжалъ манифестъ, сколь бы они не были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленій государственный совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто" и теперь получаетъ „образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ". Въ манифестѣ же были указаны „главныя начала" образованія государственнаго совѣта, названныя въ самомъ „Образованіи" 1810 г. „коренными законами государственнаго совѣта". Первый пунктъ ихъ существенно отличается отъ 1-го же пункта коренныхъ законовъ совѣта по „Проэкту": въ „Образованіи" совѣтъ также названъ сословіемъ, какъ и въ „Проэктѣ", но затѣмъ ему присвоено имя учрежденія, „гдѣ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству *соображаются* и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти". Слѣдовательно, совѣтъ сталъ вмѣсто центральнаго установленія, объединяющаго дѣятельность остальныхъ высшихъ учрежденій по „Проэкту" (государственной думы, сената и министерствъ), только законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, какимъ рекомендовалъ его сдѣлать самъ Сперанскій въ своей „Запискѣ". На совѣтъ была перенесена функція, оставшейся безъ образованія, государственной думы—„уваженіе", обсужденіе законовъ. За совѣтомъ осталось также содѣйствіе Верховной власти въ предложеніи и утвержденіи законовъ, принадлежащее ему по „Проэкту" (II—III п.). Какъ и въ „Проэктѣ" [3]), „во всѣхъ положеніяхъ департамента по дѣламъ частнымъ заключенія совѣта изображаются въ общемъ видѣ закона или учрежденія, дабы разрѣшеніемъ

---

[1]) „Никакой частный случай по изъясненію законовъ, уставовъ и учрежденій, замѣчаетъ здѣсь Сперанскій, не можетъ быть предметомъ доклада; онъ долженъ быть прежде возведенъ въ общій его разумъ такъ чтобы всѣ частные случаи сами собою уже имъ опредѣлялись".

одного случая можно было объять всѣ другіе, съ нимъ однородные" (41 §). Но кромѣ этого § „Образованія", законодательное значеніе государственнаго совѣта особенно подтверждается 29 § „Образованія", гдѣ перечисляются всѣ „дѣла, поступающія предварительно на уваженіе государственнаго совѣта". Въ число этихъ дѣлъ включены не только законы и наиболѣе важные по „Проэкту" уставы и учрежденія и ихъ дополненія и изъясненія (1—3 п.), но и тѣ уставы и учрежденія, которыя Проэктъ „оставлялъ на отвѣтственности правительства и въ его распоряженіи" (4—10 п. [1]). Всѣ пункты коренныхъ законовъ, которыми опредѣлялись въ „Проэктѣ" (IV—XIII п.) составъ совѣта, существо и главныя формы его дѣятельности, были внесены въ „Образованіе" цѣликомъ (IV—XV п. [2]). XVI п. коренныхъ законовъ совѣта по „Проэкту" о формѣ изданія постановленій совѣта вошелъ въ 73—76 §§ его „Образованія". Число департаментовъ [3]), составъ каждаго изъ нихъ, предметы дѣятельности отдѣльныхъ департаментовъ и общаго собранія совѣта опредѣляются въ „Образованіи" точно также, какъ и „Проэктѣ" (1—5 §§, 37—38 §§, 43—44 и 63—64 §§). „Образованіе" указываетъ случаи, когда дѣла изъ департаментовъ поступаютъ на Высочайшее усмотрѣніе, минуя общее собраніе совѣта [4]), а также опредѣляетъ дѣла, совсѣмъ непод-

---

[1]) Именно вѣдѣнію совѣта подлежатъ: мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существ. законовъ, уставовъ и учрежденій, чрезвычайныя общія внутреннія мѣры, объявленіе войны и заключеніе мира, ежегодные государ. бюджеты и чрезвычайныя финансовыя мѣры, всѣ дѣла объ отчужденіи въ частное владѣніе государ. доходовъ или имуществъ, о вознагражденіи частныхъ людей за имущество, употребляемое на государственныя нужды, и отчеты всѣхъ министерствъ, [2]) Въ „Образованіи" прибавлено только два пункта, что совѣтъ раздѣляется на департаменты (X п.), предсѣдателями которыхъ не могутъ быть министры (XII п.), [3]) Въ „Образованіи" отъ названія 3-го департамента отброшены слова „Проэкта": „и государственной полиціи", [4]) На Высочайшее усмотрѣніе представляются, помимо общаго собранія, въ „журналахъ положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ изъяс-

лежащія разсмотрѣнію государственнаго совѣта [1]). Обязанности предсѣдателя совѣта и отдѣльныхъ его департаментовъ, государственнаго секретаря и статсъ-секретарей опредѣлены одинаково въ „Образованіи“ (6—24 §§) и „Проэктѣ“. Но статсъ-секретари, которые по „Проэкту“ были въ числѣ „особенныхъ установленій“ при совѣтѣ, вошли въ его „Образованіи“ въ самый составъ департаментовъ совѣта (21—24 §§). Такъ какъ образованіе государственной думы не состоялось, то во главѣ государственной канцеляріи поставленъ не государственный канцлеръ, а государственный секретарь. Но за канцеляріей государственнаго совѣта оставлено названіе „Проэкта“ государственной, вѣроятно, въ виду образованія другихъ центральныхъ учрежденій, на которое надѣялся Сперанскій. Затѣмъ въ „Образованіи“ болѣе подробно, нежели въ „Проэктѣ“, опредѣлено устройство особенныхъ установленій при государственномъ совѣтѣ: коммиссіи составленія законовъ, коммиссіи прошеній и государственной канцеляріи (80—144 §§), какъ и порядокъ рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ, особенно же департаментѣ законовъ и общемъ собраніи совѣта (30—3., 67—68 и 7. §§). Въ „Образованіе“ совѣта былъ внесенъ §, котораго не было въ опредѣленіяхъ „Проэкта“ о совѣтѣ. Это—положеніе, что рѣшенія, за которыя высказалось большинство голосовъ въ совѣтѣ, считаются принятыми имъ (53 §): въ „Проэктѣ“ такъ было сказано только о законахъ, разсматривавшихся въ государственной думѣ. Къ этому правилу прибавлено въ „Образованіи“, что членамъ совѣта, несогласнымъ съ общимъ

ненія точнаго разума существ. законовъ, непредполагающія новаго закона, устава или учрежденія, ни отмѣны прежнихъ постановленій и дополненія ихъ“ (39 §).

[1]) Государ. совѣту не подлежатъ: 1) тѣ дѣла, кои особенно предоставлены будутъ непосредственному докладу министровъ и 2) дѣла, кои по общему министерскому наказу подлежать будутъ соображеніямъ министерскаго комитета (30 §).

рѣшеніемъ, предоставляется право подавать свои особыя мнѣнія. Послѣднія могутъ подать поводъ къ вторичному рѣшенію дѣла въ общемъ собраніи совѣта, если на это послѣдуетъ Высочайшее повелѣніе (54—55 §§).

Разсматривая „Образованіе государственнаго совѣта“ 1810 года, мы можемъ замѣтить въ немъ двѣ характерныхъ черты. Въ „Образованіи“, прежде всего, выражается главная мысль всѣхъ реформъ Александра Павловича, его стремленіе основать организацію всѣхъ учрежденій въ Россіи „на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“. Поэтому всѣ опредѣленія относительно устройства и функцій государственнаго совѣта названы въ „Образованіи“ коренными законами совѣта и послѣднему присвоено наименованіе сословія и публичнаго установленія. Коренные же законы должны лечь въ основаніе послѣдующихъ измѣненій въ устройствѣ совѣта (44 §). Государственному совѣту поручена законодательная функція въ томъ объемѣ, который опредѣлялся „Проэктомъ“ и, кромѣ того, отсутствіемъ государственной думы. „Образованіе“ устанавливаетъ различіе между законами, уставами и учрежденіями, выдѣленными въ вѣдомствѣ совѣта въ особую рубрику, указанъ особый порядокъ ихъ разсмотрѣнія въ совѣтѣ (67—72 §§ [1]). Всѣ законы, уставы и учрежденія издаются въ особой торжественной формѣ манифестовъ, въ которые включена замечательная формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Въ этомъ различіи между законами, съ одной стороны, и уставами и учрежденіями, съ другой, можно видѣть попытку автора „Об-

---

[1]) Проэкты всѣхъ законовъ, уставовъ и учрежденій вносятся государственнымъ секретаремъ въ коммиссію составленія законовъ, гдѣ директоръ коммиссіи представляетъ надлежащія изъясненія по предлагаемымъ имъ начертаніямъ законовъ, уставовъ и учрежденій. Послѣ разсмотрѣнія законопроэктовъ сначала въ департаментѣ законовъ, а потомъ въ общемъ собраніи совѣта „законы, уставы и учрежденія входятъ на Высочайшее усмотрѣніе“.

разованія“ отдѣлить другъ отъ друга акты законодательной и исполнительной власти и тѣмъ положить твердую опору для сдерживанія произвола органовъ администраціи и обезпеченія законности въ управленіи [1]). Большое значеніе въ этомъ послѣднемъ отношеніи имѣетъ употребленіе названной формулы при изданіи законовъ, уставовъ и учрежденій и дополненій къ уставамъ и учрежденіямъ. Въ связи съ опредѣленіемъ о принятіи въ совѣтѣ постановленій о законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ по большинству голосовъ [2]), которыя потомъ представлялись на утвержденіе государя и издавались съ формулой: „внявъ мнѣнію совѣта“ и другими отмѣченными нами особенностями въ организаціи совѣта, эта формула заключала въ себѣ нѣкоторое ограниченіе власти государя, которое Сперанскій хотѣлъ ввести въ русское политическое устройство системой всѣхъ проэктируемыхъ имъ высшихъ учрежденій [3]). Такой же характеръ, отчасти, имѣла еще одна статья „Образованія“, внесенная сюда также подъ вліяніемъ „Проэкта“: въ числѣ прошеній, которыя можно было подавать въ учрежденную при совѣтѣ коммиссію прошеній, были и проэкты, которые частныя лица могли подавать въ коммиссію (195 §). Проэкты, признанные въ ней уважительными, должны были отсылаться коммиссией министрамъ по ихъ принадлежности (112 §). Министры же поручаютъ ихъ раз-

---

[1]) Поэтому профессоръ Н. М. Коркуновъ правъ, когда онъ обращаетъ особенное вниманіе въ организаціи государ. совѣта 1810 г. на это различіе между законами и уставами и учрежденіями, съ которымъ онъ связываетъ различіе между законами и указами („Указъ и законъ“, 316—323 с.), хотя для рѣшенія всего вопроса объ отличіи законовъ и уставовъ и учрежденій при Александрѣ I недостаточно однихъ теоретическихъ соображеній, но необходимо еще знакомство съ самою законодательною дѣятельностью государственнаго совѣта въ это царствованіе (см. 5 главу этого изслѣдованія), [2]) По большинству голосовъ въ силу „Образованія“ принимались въ департаментахъ и общемъ собраніи совѣта всѣ дѣла, изъ которыхъ въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ только объ однихъ законопроэктахъ, [3]) Сергѣевичъ: „Лекціи и изслѣдованія“, 762 тр.

с

смотрѣніе особеннымъ комитетамъ, по заключеніямъ которыхъ дается надлежащее движеніе проэктамъ, заслуживающимъ особеннаго уваженія (113 §). Всѣ эти §§ „Образованія“ напоминаютъ собою предоставленное „Проэктомъ“ членамъ государственной думы право инициативы законовъ въ извѣстныхъ случаяхъ [1]).

Въ томъ же „Образованіи“ совѣта 1810 г. есть и другая черта, которая совершенно не мирится съ только что отмѣченными нами нѣкоторыми частями организаціи совѣта. Во многихъ другихъ §§ „Образованія“ проводится тотъ принципъ, что вся дѣятельность государственнаго совѣта должна обусловливаться одною волею государя. Такъ совѣту придана роль только законосовѣщательнаго учрежденія, въ которомъ „всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству“ лишь „*соображаются*“. Всѣ законы, уставы и учрежденія „въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ“ только „предлагаются и разсматриваются въ совѣтѣ“. Верховная же власть ихъ утверждаетъ и направляетъ „къ предназначенному имъ совершенію“ [2]). Императоръ назначаетъ въ совѣтъ всѣхъ его членовъ и, если пожелаетъ, предсѣдателя вмѣсто себя Въ совѣтѣ разсматриваются не всѣ законодательныя дѣла: въ его компетентность входятъ лишь постановленія относительно новыхъ законовъ, уставовъ или учрежденій, также какъ отмѣны прежнихъ положеній или дополненія къ нимъ. Положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ изъясненіе точнаго разума существующихъ законовъ и приложеніе ихъ къ частнымъ случаямъ, не поступаютъ въ

---

[1]) Именно при представленіяхъ о государственныхъ нуждахъ, уклоненіяхъ отъ отвѣтственности и мѣрахъ, нарушающихъ государственные законы. Въ 1835 г. цитированные §§ „Образованія“ совѣта были дополнены тѣмъ, что коммиссіи прошеній было предоставлено право испрашивать Высочайшія повелѣнія на внесеніе подобныхъ проэктовъ въ государ. совѣтъ, если коммиссія признаетъ какой-либо изъ нихъ заслуживающимъ уваженіе (2-е П. С. З., № 7771),

[2]) См. I—IV и VII—VIII п. коренныхъ законовъ государ. совѣта.

общее собраніе совѣта, а представляются въ журналахъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе (39 §). Отъ воли государя зависитъ, что нѣкоторыя дѣла, помимо департаментовъ, „предназначаются непосредственному уваженію общихъ совѣта собраній“ (32 §). Совѣтъ обязанъ перерѣшать дѣла, „когда послѣдуетъ на сіе особенное Высочайшее повелѣніе“ (55 §). Совѣту запрещено сообщать кому-либо внѣ совѣта дѣла, въ немъ разсмотрѣнныя (56 §) Въ совѣтѣ могутъ быть объявлены Высочайшія повелѣнія (66 §). Высочайшему усмотрѣнію подлежатъ всѣ прошенія о наградахъ и милостяхъ, подаваемыя въ коммиссію прошеній (107 §). Всѣ журналы совѣта представляются государственнымъ секретаремъ на Высочайшее усмотрѣніе (65, 129 и 130 §§). По Высочайшимъ рѣшеніямъ составляются въ государственной канцеляріи окончательныя исполненія по установленнымъ формамъ и подносятся государственнымъ секретаремъ къ Высочайшему утвержденію (131 §). Во всѣхъ этихъ §§ „Образованія“ совѣта выражается, очевидно, отступленіе Сперанскимъ отъ его мыслей о совѣтѣ, изложенныхъ въ „Проэктѣ“, уступка съ его стороны волѣ самого государя, который не рѣшился осуществить цѣликомъ весь планъ Сперанскаго и пожелалъ сдѣлать въ устройствѣ совѣта измѣненія, сообразныя съ началомъ самодержавной власти русскаго монарха. Поэтому вся организація совѣта по его „Образованію“ 1810 г. получила двойственный характеръ: въ немъ былъ соединенъ съ чертами, заимствованными прямо изъ „Проэкта“ Сперанскаго и сближающими совѣтъ съ западно-европейскими конституціонными учрежденіями, и принципъ самодержавной власти русскаго государя. Какое изъ этихъ началъ взяло верхъ на дѣлѣ, это мы увидимъ при обозрѣніи дѣятельности государственнаго совѣта [1]). Теперь же мы считаемъ нужнымъ сдѣ-

---

[1]) Поэтому мы откладываемъ до конца книги разборъ возраженій профес-

лать нѣсколько замѣчаній объ измѣненіяхъ въ устройствѣ, компетентности и дѣлопроизводствѣ въ государственномъ совѣтѣ въ остальное время царствованія Александра I.

Относительно устройства совѣта было сдѣлано одно только дополненіе, имѣвшее притомъ временный характеръ. Именно 27 марта 1810 г. былъ учрежденъ комитетъ предсѣдателей государственнаго совѣта. На этотъ комитетъ было возложено „разсмотрѣніе окончательнаго образованія министерствъ, какъ предмета, непринадлежащаго отдѣльно ни къ одному изъ департаментовъ государственнаго совѣта“ [1]). Поэтому комитетъ предсѣдателей занимался обсужденіемъ общаго учрежденія министерствъ и проектовъ учрежденія нѣкоторыхъ отдѣльныхъ изъ нихъ [2]). Въ послѣднемъ случаѣ въ комитетѣ присутствовали министры [3]). Кромѣ того, комитетъ разсматривалъ „правила, служащія дополненіемъ къ учрежденію государственнаго совѣта“ [4]), проэктъ Сперанскаго о преобразованіи сената и многія важныя административныя дѣла [5]). Вообще компетентность государственнаго совѣта значительно расширилась въ теченіе всей второй половины царствованія Александра Перваго, хотя это увеличеніе дѣлъ въ совѣтѣ касалось не одной только законодательной функціи, но административной и даже судебной. Такъ въ 1810 году совѣту было поручено „предварительно разсматривать всѣ представленія министра финансовъ о чрезвычайныхъ расхо-

---

сора Коркунова противъ принятаго въ литературѣ взгляда на государ. совѣтъ по образованію 1810 г., какъ учрежденіе до извѣстной степени ограничивающее власть государя (см. 2 т. его: „Русскаго государ. права“ и статью въ Юрид. Лѣтописи за декабрь 1892 г.: „Значеніе формулы: внявъ мнѣнію государ. совѣта“).

[1]—[2] и [5]) Архивъ Госуд. совѣта, дѣла комитета предсѣдателей департаментовъ государ. совѣта (1810—1811 г.), 1 папка, 2 и 4-я тетрадь. Рѣшенія комитета предсѣдателей обыкновенно принимались цѣликомъ въ общемъ собраніи совѣта, почему о нихъ намъ придется говорить при разсмотрѣніи спеціально дѣлъ общаго собранія совѣта, [3]) См. книгу протоколовъ засѣданій комитета предсѣдателей, 51—52 с., [4]) См. объ этихъ правилахъ ниже.

дахъ и наложеніи новыхъ земскихъ повинностей и нарядовъ" [1]). Министръ финансовъ долженъ былъ вносить въ совѣтъ въ октябрѣ каждаго года общее росписаніе государственныхъ доходовъ и расходовъ; въ теченіе же года онъ долженъ былъ испрашивать разрѣшеніе на всякіе чрезвычайные и непредвидѣнные въ смѣтѣ расходы [2]). Въ совѣтѣ разсматривались трехлѣтнія смѣты и раскладки земскихъ повинностей по губерніямъ [3]). Въ совѣтъ же вносились (съ 1823 г.) въ концѣ каждаго года министромъ внутреннихъ дѣлъ смѣты о доходахъ и расходахъ обѣихъ столицъ [4]). Военный департаментъ совѣта былъ подчиненъ (въ 1815 году) вновь учрежденному главному штабу, гдѣ сосредоточены „всѣ части военнаго управленія въ военномъ ихъ отношеніи". Начальникъ главнаго штаба приглашался въ военный департаментъ совѣта только въ случаѣ какой-либо особенной надобности [5]). Въ ненапечатанныхъ дѣлахъ общаго собранія совѣта, небывшихъ на предварительномъ разсмотрѣніи отдѣльныхъ его департаментовъ, находится замѣчаніе о состоявшемся въ январѣ 1818 г. и потомъ исполненномъ Высочайшемъ повелѣніи объ отдѣленіи частныхъ дѣлъ изъ гражданскаго департамента въ департаментъ законовъ, но какого рода эти дѣла, этого не видно изъ архивныхъ данныхъ [6]). Начиная съ момента образованія совѣта въ 1810 г., за нимъ упрочивается значеніе законодательнаго учрежденія въ государственномъ управленіи. Поэтому комитетъ министровъ представлялъ на разрѣшеніе совѣта всѣ законодательные вопросы, возбуждаемые въ комитетѣ по поводу разныхъ административныхъ дѣлъ [7]). Но въ тоже время законодательная дѣятельность совѣта должна была уменьшаться вслѣд-

---

[1]) П. С. З., XXXI, №№ 24,116 и 24,164, [2]) П. С. З., XXXI, № 24,688 (195 и 200 §§), [3]) П. С. З., XXXIII, № 26,316, [4]) П. С. З., XXXVIII, № 29,433 и XL, № 30,378, [5]) П. С. З., XXXIII, № 26,021, [6]) Архивъ государ. совѣта дѣла общаго собранія, 5 папка, 1-я тетрадь, [7]) См. ниже.

ствіе того, что съ 1812 г., особенно же въ послѣднее время царствованія Александра I многія законодательныя дѣла были поручаемы, помимо совѣта, разнымъ комитетамъ и коммиссіямъ [1]). Вмѣсто же того въ совѣтъ стали поступать отъ министра юстиціи [2]) и особенно изъ комитета министровъ многочисленныя судебныя дѣла [3]). Кромѣ всѣхъ этихъ видоизмѣненій въ компетентности государственнаго совѣта, имѣвшихъ значеніе постоянныхъ мѣръ, въ немъ были производимы нѣкоторыя временныя измѣненія по случаю какихъ-либо особенныхъ обстоятельствъ. Такъ въ 1812 г. департаментъ законовъ былъ временно соединенъ съ департаментомъ государственной экономіи и имъ обоимъ предписано обратить особенное вниманіе на финансовое положеніе государства, „пріискать способы возстановленія и усиленія довѣрія къ благонамѣренности и постоянству правительственныхъ мѣстъ по части финансовой“. Этимъ соединеннымъ департаментамъ совѣта были предоставлены большія полномочія въ расходованіи государственныхъ доходовъ „въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства“ [4]). Въ 1814—1815 г.г. при отъѣздѣ

---

[1]) Балугьянскій: „Разсужденіе о средствахъ исправленія учрежденій и законодательства въ Россіи. Объ учрежденіи высшихъ правительственныхъ мѣстъ“; дѣла комитета 6 дек. 1826 г., по описи № 62, Сперанскій: „О государ. установленіяхъ“, 39 с., [2]) П. С. З., XXXII, № 24,165 и XXXVI, № 27,783, [3]) Указъ 1813 г. (П. С. З., XXXII, № 25,371), увеличившій судебную компетентность совѣта, послѣдовалъ послѣ представленія государю отъ имени комитета министровъ его предсѣдателя, графа Салтыкова, заявлявшаго о томъ, что комитетъ „заваленъ всякаго рода текущими дѣлами и особенно чрезвычайными и нетерпящими отлагательства дѣлами министерствъ: военнаго, полиціи и финансовъ“. Поэтому комитетъ просилъ препроводить доклады и рапорты сената о судебныхъ дѣлахъ въ департаментъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ государственнаго совѣта, „куда и впредь можно вносить всѣ судебныя дѣла“. Эта временная мѣра была разрѣшена государемъ въ виду того, что и по „Образованію“ совѣта онъ вѣдалъ нѣкоторыя судебныя дѣла, поступавшія въ него изъ коммиссіи прошеній. Къ чему привело это временное отступленіе отъ основнаго, законодательнаго характера дѣятельности совѣта, это мы увидимъ впослѣдствіи, при обозрѣніи дѣятельности департамента гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ государственнаго совѣта, [4]) П. С. З., XXXII, №№ 25,073 и 25,074.

изъ столицы государя государственному совѣту было дано право приводить свои рѣшенія въ дѣйствіе по разнымъ вопросамъ, за исключеніемъ дѣлъ, подлежащихъ утвержденію государя [1]).

По отношенію къ дѣлопроизводству совѣта въ комитетѣ предсѣдателей государственнаго совѣта были составлены (19 января 1811 г.) особыя правила, которыми вводилась большая свобода мнѣній членовъ совѣта при обсужденіи разныхъ вопросовъ. Предсѣдателю предоставлялось право по собраніи отвѣтовъ объявить мнѣніе, принятое большинствомъ голосовъ, послѣ чего вопросъ уже считался оконченнымъ [2]). Въ 1815 году въ департаментѣ законовъ былъ установленъ точный порядокъ веденія журналовъ департамента по обсужденію разныхъ законодательныхъ вопросовъ [3]). Въ 1816 г. были введены *меморіи* во всѣ департаменты совѣта [4]), исключая департамента законовъ, гдѣ онѣ появились только въ 1820 году. Государственный секретарь долженъ былъ докладывать государю въ краткихъ запискахъ обо всѣхъ „дѣлахъ, требующихъ пополненія законовъ или изданія новаго закона". Всѣ заключенія департамента законовъ по дѣламъ частнымъ должны были своевременно обнародываться, дабы „судебныя мѣста при рѣшеніи сходныхъ дѣлъ могли руководиться положеніями совѣта". [5]). Въ 1819 г. совѣту было предоставле-

---

[1]) Сюда относились: постановленіе новыхъ законовъ, установленіе новыхъ налоговъ или ихъ уничтоженіе, сложеніе недоимокъ или прощеніе значительныхъ казенныхъ взысканій, возведеніе въ дворянское достоинство, лишеніе онаго и наказаніе дворянъ за уголовныя преступленія (П. С. З., XXXIII, № 25,668)

[2]) Архивъ Госуд. совѣта, дѣла комитета предсѣдателей, 1-я папка, 4 тетрадь, журналъ № 11, по архиву № 34; въ этихъ правилахъ только подтверждалось постановленіе „Образованія" 1810 г. о способѣ принятія совѣтомъ рѣшеній по дѣламъ (§ 53), [3] и [5]) Архивъ Государ. Совѣта, изд. Калачева, IV, 2, 1—6 с.,

[4]) Противъ введенія меморій (то есть, краткихъ выписокъ изъ дѣлъ) высказался потомъ Сперанскій, который сомнѣвался въ сходствѣ меморій съ подлинными журналами совѣта („О государ. установленіяхъ", 47 стр.). Мнѣніе Сперанскаго о меморіяхъ раздѣлялъ сенаторъ Барановъ (Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 80).

но право отсылать обратно въ сенатъ дѣла, доставленныя имъ въ совѣтъ, если послѣдній найдетъ несогласіе въ рѣшеніи сената съ наличными документами въ дѣлѣ, поступившими въ совѣтъ послѣ перехода его изъ сената [1]). Въ 1818 году совѣту было поставлено на видъ, чтобы онъ „рѣшалъ дѣла по закону, вникалъ въ существо дѣла и основывалъ свои заключенія на положительныхъ сужденіяхъ“ [2]). Въ томъ же году предсѣдателемъ общаго собранія совѣта былъ назначенъ старшій изъ предсѣдателей его департаментовъ, если только не послѣдуетъ особаго Высочайшаго назначенія на это мѣсто [3]).

Въ теченіе царствованія Александра I были произведены нѣкоторыя преобразованія и въ организаціи учрежденій, принадлежащихъ къ государственному совѣту: государственной канцеляріи, коммиссіи прошеній и коммиссіи составленія законовъ. Всѣ сдѣланныя измѣненія въ ихъ устройствѣ имѣли своей задачей облегчить совѣту выполненіе его главнаго назначенія—быть законодательнымъ учрежденіемъ въ государственномъ управленіи. Государственная канцелярія была преобразована согласно составленному въ 1817 г. проэкту государственнымъ секретаремъ Оленинымъ, въ которомъ было выставлено на видъ „обремененіе канцеляріи количествомъ исполнительныхъ бумагъ“ и отсутствіе въ ней опредѣленнаго штата чиновниковъ [4]). Съ цѣлью доставленія государственной канцеляріи „средствъ къ надлежащему исполненію бумагъ“ въ 1825 г, послѣдовалъ указъ объ учрежденіи въ ней должностей помощниковъ статсъ-секретарей и другихъ чиновниковъ [5]). Относительно коммиссіи прошеній въ 1815—1817 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе, въ силу котораго она получила право вносить съ своими заключеніями

---

[1]) П. С. З., XXXIV, № 26, 630, [2]) Даневскій, назв. сочиненіе, 74 стр., [3]) Даневскій, ibidem. [4]) Дѣла общаго собранія государ. совѣта, журналъ № 14, по архиву совѣта № 36, [5]) П. С. З., XL, № 30,251.

всѣ дѣла, поступающія въ нее, прямо въ государственный совѣтъ, сенатъ, а съ 1820 г. и въ комитетъ министровъ [1]. Наконецъ, для коммиссіи составленія законовъ былъ образованъ (въ 1816 г.) новый штатъ, упразднено состоявшее при ней Высшее училище правовѣдѣнія [2]) и учреждена при ней типографія [3]).

Въ заключеніе вопроса объ организаціи государственнаго совѣта 1810 г. необходимо указать и на тѣ недостатки въ его устройствѣ, которые отразились извѣстнымъ образомъ на всей его дѣятельности. На эти недостатки обратили вниманіе члены комитета 6 декабря 1826 г., въ числѣ которыхъ былъ и самъ Сперанскій. Такъ одинъ изъ членовъ комитета замѣчаетъ, что „совѣтъ названъ въ его „Образованіи" сословіемъ, занимающимся только законодательными дѣлами, а между тѣмъ къ законамъ причислены уставы и учрежденія, которые уже не суть законы, но мѣры, къ исполненію законовъ пріемлемыя" [4]). Тоже смѣшеніе законодательства съ управленіемъ въ устройствѣ совѣта въ 1810 г. вытекаетъ, по мысли того же члена комитета, изъ того, что кромѣ департамента законовъ остальные департаменты совѣта установ-

---

[1]) П. С. З., XXXIII, № 26,403, XXXIV, № 27,025, XXXVII, № 28,343. [2]) П. С. З., XXXIII, № 26,170; [3]) XXXIV, № 26,737, [4]) Эта мысль автора „Записки объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи" подтверждается имъ примѣромъ. „Законъ, говоритъ онъ, постановляетъ, напр., что товары, привозимые и отвозимые, должны платить пошлину; но распоряженіе, какъ взимать сей сборъ, то есть, учрежденіе для сего таможень и правилъ, которымъ онѣ должны слѣдовать, принадлежитъ уже къ порядку исполнительному. Правила сіи могутъ и должны быть перемѣняемы по обстоятельствамъ времени и мѣста, они различны по морямъ и границамъ, чрезъ которыя производится торговля и т. д. и составляютъ предметъ управленія, до законодателства неотносящійся" (Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 63). Мы видѣли, что и на самомъ дѣлѣ, вопреки „Проэкту уложенія государственныхъ законовъ" Сперанскаго, гдѣ къ вѣдомству совѣта отнесены только важные уставы и учрежденія, въ „Образованіи" совѣта включены въ компетентность его (29 §) и самые незначительные изъ нихъ, которые по „Проэкту" остаются „на отвѣтственности правительства и въ его распоряженіи" (4—10 п. 29 §).

лены для дѣлъ управленія, какъ показываетъ ихъ „наименованіе департаментами дѣлъ военныхъ, гражданскихъ и духовныхъ и экономіи". Въ департаментъ законовъ „входитъ все то, что по существу своему составляетъ предметъ закона. Но предметы закона суть и гражданскіе, и военные, и морскіе, и духовные, и полицейскіе, и экономическіе и проч. Посему не предметы законовъ входятъ въ прочіе три департамента [1]), а предметы управленія, какъ яснѣе опредѣлено въ 29 §. И потому они установились, заключаетъ авторъ „Записки", мѣстами управленія въ порядкѣ исполнительномъ" [2]). Такого же мнѣнія объ административномъ назначеніи названныхъ трехъ департаментовъ совѣта былъ и Балугьянскій, который замѣчаетъ, что „совѣту предоставлены нѣкоторыя дѣла исполнительныя, какъ показываетъ 29 § его „Образованія" [3]). Это мнѣніе, однако, можетъ быть принято только съ большимъ ограниченіемъ. Въ „Образованіи" 1810 года указаны случаи, въ которыхъ въ законодательной дѣятельности принимаютъ участіе, кромѣ департамента законовъ, и остальные департаменты совѣта. Такъ въ силу 39 § всѣ департаменты разсматриваютъ самостоятельно „положенія, заключающія въ себѣ изъясненія точнаго разума существующихъ законовъ и приложеніе ихъ къ частнымъ случаямъ, непредполагающія новаго закона, устава или учрежденія, ни отмѣны прежнихъ постановленій или дополненія ихъ". По силѣ же 41 § „во всѣхъ положеніяхъ департамента по дѣламъ частнымъ заключенія совѣта изображаются въ общемъ видѣ закона или учрежденія, дабы разрѣшеніемъ одного случая можно было объять всѣ другіе съ нимъ одно-

---

[1]) Здѣсь имѣются въ виду, очевидно, 4—10 п. 29 § „Образованія", гдѣ упоминается о разныхъ предметахъ внутренняго управленія, которыми должны заниматься департаменты совѣта, кромѣ департамента законовъ, компетентность котораго опредѣлена 1—3 п. того же 29 § и 67—71 §§ „Образованія", [2]) Дѣла комитета 6 дек. 1826 г. № 53, [3]) Балугьянскій, назв. записка.

родные". Въ обоихъ этихъ §§ указывается ясно, что всѣ департаменты совѣта участвуютъ въ законодательствѣ въ случаяхъ, упомянутыхъ въ 39 §, и что постановленіямъ всѣхъ ихъ по дѣламъ частнымъ придается „общій видъ закона или учрежденія" [1]). Въ тоже время для обсужденія дѣлъ въ департаментѣ законовъ, куда входятъ всѣ проэкты законовъ, уставовъ и учрежденій, установленъ „Образованіемъ" особый порядокъ, чѣмъ департаменту законовъ присвоется дѣйствительно одна законодательная функція. И департаментъ законовъ строго выдерживалъ, какъ скоро увидимъ, этотъ законодательный характеръ въ своей обширной дѣятельности, между тѣмъ какъ другіе департаменты совѣта на ряду съ обсужденіемъ законовъ по предметамъ, соотвѣтствующимъ ихъ компетентности, занимались и разрѣшеніемъ многихъ административныхъ вопросовъ и судебныхъ дѣлъ [2]). Неопредѣленность и запутанность въ дѣятельности одного изъ нихъ —департамента государственной экономіи,—отчасти, происходила, между прочимъ, оттого, что въ кругъ его дѣлъ включены „науки", имѣющія такое же отношеніе къ государственной экономіи, какъ и всѣ остальные предметы госурственнаго управленія [3]).

Авторъ „Записки объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи" отмѣчаетъ еще тотъ недостатокъ въ „Образованіи" совѣта 1810 г., что въ числѣ пред-

---

[1]) Мы увидимъ (въ 5 главѣ), какъ департаментъ законовъ нерѣдко останавливался на „изъясненіи точнаго разума существующихъ законовъ", ихъ толкованіи и „заключенія его по разнымъ частнымъ дѣламъ изображались имъ въ общемъ видѣ закона или учрежденія", [2]) На сколько каждый изъ департаментовъ государственнаго совѣта, исключая департаментъ законовъ, участвовалъ въ законодательствѣ, это можетъ быть выяснено только послѣ обозрѣнія дѣятельности каждаго изъ нихъ въ отдѣльности. Тогда же опредѣлится и размѣръ участія ихъ въ администраціи, [3]) Такъ какъ всякая мѣра, какая имѣла своею цѣлью произвесть ту или другую перемѣну въ устройствѣ разныхъ учрежденій, требовала расхода, то поэтому всѣ предметы государственнаго управленія могли обсуждатся въ департаментѣ государственной экономіи.

метовъ его дѣятельности упоминается объ объявленіи войны и заключеніи мира, которыя, по его словамъ, „не только въ правленіяхъ самодержавныхъ, но и въ ограниченныхъ монархіяхъ никогда не принадлежали къ уваженію законодательнаго сословія и, какъ принадлежащія исполнительной власти, могутъ быть только уважаемы въ тайномъ совѣтѣ государя“. Однако, исторія высшихъ русскихъ учрежденій въ XVIII ст. показываетъ, что русскіе монархи не только не считали неудобнымъ вносить внѣшнія дѣла на обсужденіе разныхъ совѣтовъ, но что этого рода дѣла стояли даже на первомъ планѣ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, Кабинетѣ, Конференціи и Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ [2]). Всѣ эти совѣты не были тайными и первые два изъ нихъ обладали большими самостоятельными правами въ управленіи. Нужно, впрочемъ, замѣтить, что объявленіе войны и заключеніе мира внесены въ компетентность совѣта, вѣроятно, на томъ же основаніи, какъ и другіе предметы управленія, указанные въ 4—5 и 7—10 п. 29 §, „Образованія“: всѣ эти предметы государственнаго управленія на столько важны, что обсужденіе и принятіе ихъ не могутъ быть довѣрены отдѣльнымъ министрамъ, и поэтому это дѣло поручается высшему, законодательному учрежденію въ государствѣ—совѣту, въ которомъ предсѣдательствуетъ самъ верховный глава государственнаго управленія—императоръ. Въ самомъ „Образованіи“ совѣта разсмотрѣніе въ немъ вопросовъ объ объявленіи войны, заключеніи мира и другихъ внѣшнихъ мѣрахъ поставлено въ зависимость отъ „усмотрѣнія обстоятельствъ“ (6 п. 29 §), которое опредѣлялось волею государя. Наконецъ, Балугьянскій считаетъ вообще недостаточнымъ число членовъ въ департаментахъ совѣта, гдѣ, какъ онъ говоритъ,

[1]) Извѣстно, что Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ былъ даже основанъ ради обсужденія иностранныхъ дѣлъ и только потомъ пріобрѣлъ значеніе законосовѣщательнаго учрежденія.

„два или три лица соображают многократно дѣла, требующія разновидныхъ соображеній“ [1]). Но на самомъ дѣлѣ число членовъ государственнаго совѣта въ царствованіе Александра I было всегда на столько велико, что не могло быть недостатка въ нихъ при обсужденіи дѣлъ въ отдѣльныхъ департаментахъ [2]): отъ воли государя зависѣло всегда увеличить число членовъ совѣта, если онъ находилъ это нужнымъ.

„Образованіе“ совѣта 1810 г. создало изъ него законодательное учрежденіе. „Общее учрежденіе министерствъ“ 1811 г. [3]) дало прочную организацію въ русскомъ управленіи самостоятельной административной власти, постановило, по словамъ Сперанскаго, „самые точные и ясные предѣлы власти министровъ“ [4]). Министерства, число которыхъ по сравненію съ министерствами 1802 года значительно увеличено [4]), были названы въ общемъ ихъ учрежденіи такими установленіями „въ порядкѣ исполнительномъ, посредствомъ коихъ Верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“ (206 §). Поэтому „всѣ министры подчинены въ своихъ дѣйствіяхъ этой верховной власти“ (209 §). „Общееучрежденіе министерствъ“ опредѣляетъ точно сущность власти министровъ и отношеніе министерствъ къ государственному совѣту и сенату. Министерства установлены, говорится въ общемъ ихъ учрежденіи, на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе (207 §).

---

[1]) Балугьянскій, ibidem, [2]) Число членовъ государственнаго совѣта при Александрѣ I доходило до 76 человѣкъ (Даневскій, 79—80 и IX стр. приложенія), [3]) П. С. З., XXXI, № 24,686, [4]) Пермское письмо, 50 с., [5]) Именно были образованы: министерство иностранныхъ дѣлъ, министерство военное, морское, министерство внутреннихъ дѣлъ, министерство народнаго просвѣщенія, министерство финансовъ, юстиціи и полиціи, главное управленіе духовныхъ дѣлъ разныхъ исповѣданій, главное управленіе путей сообщенія, государственное казначейство и ревизія государственныхъ счетовъ (П. С. З., XXXI, № 24,307).

Существо власти, ввҍряемой министрамъ, принадлежитъ къ порядку исполнительному; никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе не могутъ быть установляемы властью министра (208 §). Министры должны приводить въ точное исполненіе законы или учрежденія по разсмотрҍніи ихъ въ законодательномъ порядкҍ, хотя бы они и противорҍчили первоначальнымъ предположеніямъ министра (226—227 §§). Всҍ министерства составляютъ единое управленіе"; поэтому „ни одно изъ нихъ не можетъ отдҍлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цҍли" (241 §). Власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всҍ подчиненныя имъ мҍста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій (210 §). „Эти же „мҍста и лица" исполняютъ предписанія министровъ „съ точностью и безпрекословно" (257 §). Но въ томъ случаҍ, если „подчиненное начальство усмотритъ въ предписаніи ему министра отмҍну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелҍнія, то оно обязано представлять это предписаніе на окончательное разрҍшеніе сената" (259—260 §§). Отношеніе министровъ къ власти законодательной опредҍляется общимъ учрежденіемъ такимъ образомъ, что „министры могутъ представлять въ государственный совҍтъ о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмҍнҍ прежняго" (220—221 §§). При этомъ, „представленія министровъ должны содержать въ себҍ: 1) точное изложеніе существующихъ законовъ или учрежденій, 2) недостатокъ или важныя неудобства, опытомъ удостовҍренныя и 3) предположенія министровъ или проэктъ новаго закона или учрежденія" (222 §). Кромҍ проэктовъ новыхъ законовъ, уставовъ или учрежденій, министръ вноситъ на уваженіе государственнаго совҍта всҍ административные вопросы и дҍла, обозначенные въ 29 § „Образованія" совҍта (228 §) [1].

---

[1]) Въ виду такого точнаго опредҍленія общимъ учрежденіемъ отношеній

Отношеніе министерствъ къ сенату опредѣляется 231 § „Общаго ихъ учрежденія“, въ которомъ сенатъ названъ „средоточіемъ исполнительныхъ дѣлъ“. Въ слѣдующихъ 233—235 §§ указываются на двѣ категоріи дѣлъ, по которымъ возникаютъ отношенія сената къ министерствамъ: 1) дѣла исполнительныя вообще и 2) дѣла, требующія особеннаго Высочайшаго разрѣшенія [1]. „Общее учрежденіе министерствъ“ опредѣляетъ ихъ отношеніе къ судебной власти тѣмъ началомъ, что „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“, и что „посему никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжебъ рѣшить не можетъ“ (238—240 §§). Въ общемъ наказѣ министерствамъ, который составляетъ вторую часть „Общаго ихъ учрежденія“, находятся опредѣленія объ отвѣтственности министерствъ, которыхъ не было въ учрежденіи министерствъ 1802 г. [2]. Какъ общій принципъ, установлялось правило, что „каждый несетъ на себѣ столько отвѣтственности, сколько имѣетъ въ своемъ управленіи частей, болѣе или менѣе

министерствъ къ государ. совѣту нападки принципіальнаго противника личнаго управленія, Трощинскаго на министерства не представляются основательными (Трощинскій, Записка о министерствахъ, Сборн. рус. истор. общества, III, 62—63, 65—73, 84—84, 89 стр., см. 1 т. изслѣдованія, 906—910 стр.), тѣмъ болѣе, что въ самомъ учрежденіи прямо сказано, что „исполнительныя дѣла не предполагаютъ никакого новаго закона или учрежденія, но требуютъ единаго общаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ или единообразнаго приложенія ихъ къ частнымъ случаямъ“ (229 §).

[1] Къ дѣламъ перваго рода отнесены всѣ тѣ, относительно исполненія которыхъ встрѣтится какое-либо затрудненіе, требующее сношеній съ другими учрежденіями, или же вытекающее изъ необходимости соблюденія казеннаго и частнаго интереса и др. (234 §). Дѣла втораго рода „предполагаютъ новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ“ (235 §), [2] „Недостатокъ отвѣтственности министровъ по учрежденію 1802 г. даетъ, замѣчаетъ Сперанскій въ своемъ „Проэктѣ уложенія государ. законовъ“, всѣмъ дѣйствіямъ министровъ видъ произвола и дѣлаетъ то, что вмѣсто серьезныхъ сужденій эти дѣйствія встрѣчаютъ только такіе отзывы, которые приводятъ въ заблужденіе публику: въ самомъ дѣлѣ мнѣніе публики, не находя никакой точки опоры, теряется въ пустыхъ предположеніяхъ, все осмѣи-

обширныхъ“ (379 §). Отвѣтственность министровъ возбуждается въ случаѣ превышенія ими власти и ея бездѣйствія и небреженія (279 §). Общее учрежденіе опредѣляетъ порядокъ и послѣдствія привлеченія къ отвѣтственности министровъ (295—296 §§). Наконецъ, общій наказъ министерствамъ опредѣляетъ точно и подробно степень и предѣлы власти департаментовъ въ министерствахъ и ихъ директоровъ, обязанности канцеляріи министра и ея директора, начальниковъ отдѣленій департаментовъ и остальныхъ чиновъ департамента, также какъ и отвѣтственность каждаго изъ нихъ (297—401 §§).

Преобразованія въ высшемъ управленіи во вторую эпоху реформъ Александра I должны были завершиться измѣненіями въ устройствѣ сената, сообразными съ положеніемъ министерствъ въ управленіи по общему ихъ учрежденію. По проекту Сперанскаго, сенатъ долженъ былъ состоять изъ двухъ частей—правительствующаго и судебнаго сената. Первый состоялъ изъ министровъ, ихъ товарищей и главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ частей управленія и долженъ былъ сдѣлаться центральнымъ, административнымъ и контролирущимъ, учрежденіемъ для всего внутренняго управленія имперіи. Сенатъ долженъ былъ непосредственно участвовать въ управленіи, устранять всѣ затрудненія въ исполненіи законовъ и надзирать за дѣятельностью министровъ. Судебный сенатъ поставленъ во главѣ судебныхъ учрежденій имперіи; члены его, назначенные правительствомъ, размѣщались по четыремъ

ваетъ и вмѣсто того, чтобы содѣйствовать правительству, нападаетъ и клевещетъ на него. Такое положеніе вещей, дѣйствуя обратно на правительство, производитъ въ немъ робость; оно боится браться за вопросы, требующіе силы, твердости. Оттого его дѣятельность направляется, главнымъ образомъ, на текущія дѣла, и вся тактика министровъ состоитъ въ томъ, чтобы избѣгать важныхъ вещей, имѣя однако видъ, что они неутомимо дѣйствуютъ и хлопочутъ“ (Tourgueneff: „La Russie et les russes“, III, notes (extraits des projets de Speransky), 321 p.).

округамъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ Россіи (С.-Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ и Казани) [1]. Этотъ проэктъ Сперанскаго о преобразованіи сената былъ принятъ въ государственномъ совѣтѣ большинствомъ голосовъ и потомъ утвержденъ государемъ, но примѣненіе его было отложено по политическимъ обстоятельствамъ того времени [2]. Вслѣдствіе этого сенатъ остался во вторую половину царствованія Александра I несогласованнымъ съ вновь преобразованными министерствами и губернскимъ управленіемъ Отсюда же „произошли, по словамъ Сперанскаго, два исключительныхъ свойства въ гражданскомъ управленіи: сила и скорость въ приказахъ, медленность и бездѣйствіе въ исполненіи“ [3]. По общему учрежденію министерствъ сенатъ являлся, какъ мы знаемъ, „средоточіемъ исполнительныхъ дѣлъ“, а также учрежденіемъ, контролирующимъ и объединяющимъ всю дѣятельность министровъ (231 и 234—235 §§). Но отсутствіе опредѣленнаго самостоятельнаго устройства въ сенатѣ [4]) привело къ тому, что онъ потерялъ значеніе сначала въ центральномъ, а потомъ и мѣстномъ управленіи. Надзоръ сената надъ дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій былъ слабъ и ограниченъ [5]; сенату принадлежитъ небольшое участіе во всемъ внутреннемъ управленіи [6] и вскорѣ отъ сената отходятъ даже су-

---

[1]) Архивъ государ. совѣта, дѣла комитета председателей, 2 папка по архиву №№ 13—20, 29 и 30; Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ“, 46—47 стр., [2]) Пермское письмо, 57 с., [3]) Сперанскій: „Настоящее положеніе дѣлъ“ (относятся къ 1816—1817 или 1819—1821 гг.), см. въ отдѣленіи рукописей, Архивъ Рѣпинскаго, [4]) Въ 1810—1825 г. въ устройствѣ сената были произведены лишь незначительныя измѣненія, касающіяся установленія порядка рѣшенія дѣлъ въ сенатѣ (П. С. З., XXXII, № 25,475, XXXVII, № 28,549, XXXVIII, № 29,611, XXXIX, № 30,159) и болѣе систематическаго раздѣленія дѣлъ между отдѣльными департаментами сената (XXXI, № 24,451, XXXIII, №№ 25,871, 25,878, 26,199, 26,340, XXXVII, № 28,074, 28,524, XXXIX, № 29,725), [5]) П. С. З., XXXII, №№ 25,268, 25,758, XXXIII, №№ 25,798, 25,882, 25,925, XXXVIII, №№ 29,318, 29,611, 29,640, XXXIX, № 30,001, [6]) XXXI, №№ 20,107, 24,160, 24,232, 24,364, XXXII, № 25,143, XXXIII, №№ 26,021, 26,033, 26,038, XXXIV, №№ 26,624, 26,672, 26,846, 26,865, 26,904, 27,057, XXXV, № 24,440,

дебныя дѣла [1]), которыя переходятъ въ вѣдомство другихъ высшихъ учрежденій—сначала къ комитету министровъ (до 1813 года), а потомъ государственному совѣту и коммиссіи прошеній [2]). Вслѣдствіе паденія правительственнаго значенія сената министры сдѣлались отъ него независимыми и самостоятельными въ своихъ дѣйствіяхъ. Ихъ отвѣтственность, опредѣленная общимъ учрежденіемъ министерствъ, осталась по словамъ Трощинскаго, „мечтательною, идеальною" [3]), такъ какъ не было организовано учрежденія, которое могло бы привлекать ихъ къ отвѣтственности. При Александрѣ I не былъ образованъ Верховный Уголовный Судъ для разбора дѣлъ о министрахъ, обвиняемыхъ „въ важныхъ государственныхъ винахъ" [4]). Окончательный приговоръ надъ ними „по законамъ" этотъ Верховный Судъ, который долженъ былъ составлять часть сената, постановлялъ только послѣ того, какъ будетъ произведено коммиссіей изъ числа членовъ общаго собранія совѣта слѣдствіе надъ виновнымъ министромъ по донесенію на него, удостоенному Высочайшаго утвержденія [5]). При чемъ самъ обвиняемый министръ могъ присутствовать въ совѣтѣ во все время производства слѣдствія надъ нимъ за исключеніемъ засѣданія, гдѣ совѣтъ дѣлалъ заключеніе о результатѣ слѣдствія [6]). Но всѣ эти §§ „Общаго учре-

XXXVI, № 27,840, XXXVII, № 28,162, XXXVIII, №№ 29,125, 29,131, 29,260, 29,274, 29,280, 29,540, XXXIV, №№ 29,743, 29,965, XL, № 30,213; см. еще ниже—5-ю главу). По словамъ Сумарокова, „сенатъ—сей надежный руководитель въ государствѣ—сдѣлался какой-то непонятной инстанціей. Соблюдаются только формы, очищаются рапорты, номера безпрестанно умножаются, а по губерніямъ совершенный хаосъ. Но сенатъ не смѣетъ самъ собою сдѣлать выговора губернскимъ правленіямъ и губернаторамъ. Неправый истецъ оскорбляетъ его изрѣченіями, клевещетъ, начальники удерживаютъ указы, не исполняютъ оныхъ. Нѣтъ имъ наказанія". (Дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 57).

[1]) П. С. З., XXXI, №№ 24,272, 24,364, XXXIII, №№ 25,830, 25,913, 25,916, XXXV, № 27,457, XXXIX, № 29,869, XXXVII, № 28,682, [2]) Всѣ дѣла по жалобамъ на рѣшенія общаго собранія сената поступали съ 1813 г. въ коммиссію прошеній, которая препровождала ихъ съ своими мнѣніями въ общее собраніе совѣта, гдѣ они нерѣдко перевершались вновь (Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ", 47—48 стр., [3]) Трощинскій, ibidem, 62—63 стр., [4—6]) Общее учрежденіе министерствъ, 295—296, 290—294 §§.

жденія министерствъ“ оставались мертвой буквой по отношенію къ министрамъ [1]). Государственный совѣтъ могъ контролировать ихъ дѣятельность только посредствомъ разсмотрѣнія отчетовъ министровъ въ управленіи, которые они должны были вносить въ совѣтъ согласно его „Образованію“ (29 §) и „Общему учрежденію министерствъ“ (228 §). Такого рода контроль совѣта за дѣйствіями министровъ, однако, былъ недостаточенъ: до совѣта доходили посредствомъ отчетовъ свѣдѣнія только о результатахъ этой дѣятельности. Впрочемъ, въ первые годы существованія преобразованнаго въ 1810 г. государственнаго совѣта контролирующее значеніе по отношенію къ министерствамъ имѣли, исключая департамента законовъ, остальные три департамента совѣта, которые до извѣстной степени сдерживали произволъ министровъ [2]). Но вскорѣ министры освобождаются отъ вліянія совѣта и контроль его надъ ихъ дѣятельностью исчезаетъ [3]). Власть безотвѣтственныхъ министровъ въ управленіи увеличилась еще вслѣдствіе того, что каждый изъ нихъ предпочиталъ представлять свои доклады лично государю, помимо разныхъ высшихъ учрежденій: совѣта, сената и комитета министровъ [4]).

---

[1]) Этотъ фактъ можно объяснить, отчасти, тѣмъ, что не состоялось при реформахъ 1810—1811 г. образованія государственной думы: „отвѣтственность министровъ, говоритъ Сперанскій, установится сама собою при существованіи государ. думы, которая будетъ имѣть право требовать отъ нихъ отчетовъ въ веденіи порученныхъ имъ дѣлъ“. Поэтому, „нужно только опредѣлить правила этой отвѣтственности“ („Проэктъ уложенія государ. законовъ“), [2]—[3]) „Сначала, говоритъ Тургеневъ, освободилось отъ контроля совѣта, военнаго его департамента военное министерство, потомъ настала очередь за финансовыми дѣлами, которыя были довольно долго подчинены надзору департамента государственной экономіи, но также послѣ продолжительной его оппозиціи министру финансовъ послѣдній предпочелъ предварительно представлять свои законопроэкты самому государю, такъ что совѣту оставалось только довольствоваться внесеніемъ ихъ въ свои журналы“ (ibidem, I, 94—95 et 116 p.), [4]) „Министры, пишетъ Сумароковъ о второй половинѣ царствованія Александра I, сдѣлались независимыми, не отдавали отчетовъ ни въ дѣйствіяхъ своихъ, ни въ суммахъ. Они—цари въ своихъ удѣлахъ. Прежде по коллежскому обряду министры разсуждали, заводили пренія, соображались въ своихъ дѣйствіяхъ съ уставами,

Наконецъ, расширенію власти министровъ въ государственномъ управленіи помогло и надѣленіе обширными правами комитета министровъ вскорѣ послѣ преобразованія совѣта въ 1810 году.

При реформахъ высшаго управленія въ 1810—1811 гг. было предположено совершенно упразднить комитетъ министровъ, который оказывался излишнимъ вслѣдствіе образованія государственнаго совѣта, какъ законодательнаго учрежденія, и министерствъ, какъ исключительно административныхъ учрежденій, назначенныхъ быть составными частями „средоточія исполнительныхъ дѣлъ"—сената. Такимъ образомъ, отъ комитета министровъ, получившаго въ концѣ первой эпохи реформъ Александра I значеніе учрежденія съ законодательными, административными и, отчасти, судебными функціями, отошли и законодательство, и администрація; а также и судъ долженъ былъ составить предметъ дѣятельности судебнаго сената по проэкту Сперанскаго. Впрочемъ, въ „Образованіи" совѣта еще упоминалось „о дѣлахъ, кои по общему министерскому наказу подлежать будетъ министерскому комитету" (30 §). Въ самомъ комитетѣ министровъ въ засѣданіи 12 янв. 1810 г. было читано министрами росписаніе дѣлъ, подлежащихъ какъ непосредственному докладу государю, такъ и представленію въ комитетъ [1]). Въ засѣданіи 16 марта того же года было прочитано Высочайшее по-

---

не смѣли выступать за указанную черту, имѣли надъ собой главу—сенатъ. Нынѣ нѣтъ возраженій, одно лице отвергаетъ полезныя представленія, произволъ министровъ все опредѣляетъ даже безъ отвѣтственности, слова ихъ пріемлются за законъ, исполняются безпрекословно: каждый министръ представлялъ доклады по своей части государю отдѣльно" (Дѣла комитета 6 декабря 1826 г. № 57). На этотъ обычай министровъ дѣлать доклады непосредственно государю указываетъ еще авторъ „Записки о неудобствахъ раздѣленія дѣлъ, восходящихъ на Высочайшее рѣшеніе" (Дѣла комитета предсѣдателей, 2 папка, 9-я тетрадь, по архиву № 12), затѣмъ Балугьянскій и авторъ „Записки объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи".

[1]) Журналы комитета министровъ, II томъ, 1891 г. 5 стр.

велѣніе о томъ, чтобы министры докладывали государю дѣла только послѣ того, какъ они были подписаны всѣми членами комитета [2]). Въ засѣданіи комитета министровъ 14 сент. 1810 г. управляющій его дѣлами, статсъ-секретарь Молчановъ объявилъ комитету Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы глава объ отношеніяхъ министровъ къ министерскому комитету, включенная въ выработанный, но еще неутвержденный въ законодательномъ порядкѣ проэктъ общаго министерскаго устава, „восприіяла свое дѣйствіе и чтобы г.г. министры означенныя въ оной дѣла въ комитетъ представляли" [3]). Но въ обнародованномъ (25 іюня 1811 г.) „Общемъ учрежденіи министерствъ" этой главы уже не было [4]); задачи же и обязанности комитета министровъ были возложены на правительствующій сенатъ [5]). Упраздненіе комитета было въ связи съ предположеннымъ преобразованіемъ сената, административная часть котораго (правительствующій сенатъ) должна была замѣнить комитетъ министровъ, почему послѣдній и „былъ, замѣчаетъ авторъ проэкта о реформѣ сената, Сперанскій, назначенъ вовсе къ уничтоженію" [6]). Но такого же рода особенныя политическія обстоятельства, ко-

¹—²) Ibidem, 35 и 85—86 стр., ³) Въ дѣлахъ комитета сохранился только одинъ слѣдъ вліянія этой главы на рѣшеніе имъ дѣлъ. Когда въ засѣданіи 9 ноября 1810 г. обсуждалось, внесенное министромъ финансовъ по Высочайшему повелѣнію, представленіе о производствѣ по 12 губерніямъ торговъ на продажу съ 1811 вина и пива съ нѣкоторымъ отступленіемъ отъ общеустановленныхъ правилъ о публичныхъ торгахъ по откупамъ, государ. канцлеръ и министръ полиціи находили, что утвержденіе этой нужной мѣры, какъ отмѣняющей законъ, должно послѣдовать отъ государственнаго совѣта. Но прочіе члены комитета увидѣли въ этомъ проэктированномъ распоряженіи лишь временное отступленіе отъ общихъ правилъ и поэтому полагали, что „оно совершенно до комитета принадлежитъ на основаніи проэкта министер. устава, главы объ отношеніяхъ министровъ къ комитету, 5-го пункта, въ которомъ сказано, что въ комитетъ поступаютъ дѣла по подрядамъ, поставкамъ и коммиссіямъ, непредполагающія отпуска новыхъ суммъ сверхъ росписанія, но требующія распорядка въ движеніи ихъ и срокахъ". Государь утвердилъ мнѣніе большинства членовъ комитета (Ж. К. М., II, 35 стр.), ⁴) П. С. З., XXXI, № 24,486, 229—236 §§ общ. учр. министерствъ, ⁵) Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ", 45 стр.

торыя были причиною сильно развившейся власти комитета министровъ въ первую половину царствованія Александра I, вызвали новое образованіе комитета и во вторую его половину: при затруднительныхъ событіяхъ 1812 г. почуствовался ощутительный недостатокъ и нужда въ высшемъ административномъ и контролирующемъ все управленіе учрежденіи, которымъ не могъ сдѣлаться сенатъ въ его непреобразованномъ видѣ. Поэтому комитету министровъ была присвоена „особенная власть" по всѣмъ вообще государственнымъ дѣламъ „Учрежденіемъ комитета министровъ", Высочайше утвержденнымъ 20 мая 1812 г. предъ отправленіемъ государя въ армію [1]).

„Учрежденіе комитета министровъ" опредѣляетъ какъ компетентность, такъ и порядокъ дѣлопроизводства въ комитетѣ, который получилъ теперь постояннаго предсѣдателя [2]). Кромѣ разрѣшенія текущихъ административныхъ дѣлъ, гдѣ являлась нужда „въ общемъ соображеніи или содѣйствіи министровъ и устраненіи сомнѣній" кого-либо изъ нихъ, въ комитетѣ должны были разсматриваться всѣ дѣла, о которыхъ министры докладывали государю, дѣла высшей полиціи и представленія министровъ о наградахъ (6—10 §§). Въ случаяхъ же, нетерпящихъ отлагательства, комитетъ министровъ имѣетъ право исполнять, подъ личною отвѣтственностью членовъ комитета, свои положенія, не ожидая Высочайшаго разрѣшенія (24 §). Нѣкоторыя отдѣльныя части этого „Учрежденія комитета министровъ" были потомъ нѣсколько разъ отмѣняемы и вновь подтверждаемы особыми указами: это были тѣ статьи учрежденія, которыя имѣли значеніе только при отсутствіи государя изъ столицы [3]). Но существенныя

[1]) П. С. З., XXXII, № 25,044, [2]) Предсѣдателемъ комитета министровъ былъ назначенъ генералъ-фельдмаршалъ, графъ Н. И. Салтыковъ, [3]) Въ 1814 (П. С. З., XXXII, № 25,620), 1816 (XXXIII, №№ 26,356 и 26,392), 1817 (XXXIV, № 27,015), 1819 (XXXV, № 27,901), 1820 (XXXVII, № 28,353), 1822—1823 гг. (XXXVIII, №№ 29,123, 29,581), 1824 (XXIX, № 30,026) и 1825 (XL, №№ 30,314 и 30,469).

основанія „Учрежденія“ остались во все остальное время царствованія Александра I въ неизмѣнномъ видѣ и, кромѣ того, оно постепенно пополнялось въ отдѣльныхъ своихъ частяхъ. Такъ былъ увеличенъ составъ комитета министровъ, куда вошли всѣ высшіе государственные сановники: государственный секретарь [1]), главный директоръ путей сообщенія [2]), предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта [3]), главнокомандующій въ столицѣ [4]) и др. Затѣмъ были сдѣланы разныя дополненія къ „Учрежденію“, придавшія комитету еще болѣе власти въ администраціи, гдѣ онъ сдѣлался не только высшимъ административнымъ и контролирующимъ, но также и законодательнымъ учрежденіемъ въ государственномъ управленіи. Судебныя дѣла были переданы въ 1813 г. изъ комитета въ совѣтъ въ виду накопленія въ комитетѣ въ это время административныхъ дѣлъ [5]). Въ 1814 г. комитетъ былъ уполномоченъ приводить въ исполненіе свои положенія „до воспослѣдовавшаго Высочайшаго ихъ утвержденія“ [6]). Съ 1816 г до свѣдѣнія комитета министровъ доводились всѣ указы, которые подносились на Высочайшее утвержденіе безъ посредства комитета и относились до правительственной части [7]). Начиная съ 1817 г., въ комитетъ стали поступать представленія о новыхъ расходахъ съ обозначеніемъ суммъ, нужныхъ на эти расходы [8]). Комитету министровъ должны были сообщаться министрами

---

[1] и [4]) Ж. К. М., II т., 555 и 552 стр., [2]) П. С. З., XXXII, № 25,653, [3]) До изданія „Учрежденія“ 1812 г. предсѣдатели департаментовъ приглашались въ комитетъ министровъ только „въ важныхъ случаяхъ“, когда въ немъ предсѣдательствовалъ государственный канцлеръ (Ж. К. М., II т., 57 с., [5]) П. С, З. XXXII, № 25,371, [6]) П. С. З., XXXII, № 25,682. Этотъ указъ былъ подтвержденъ въ 1822 г. (XXXVIII, № 29,123), когда комитетъ получилъ еще право исполнять „до воспослѣдованія Высочайшихъ резолюцій на меморіи комитета всѣ свои положенія по тѣмъ дѣламъ, которыя передаются на предварительное соображеніе министровъ“ (XXXVIII, № 29,580), [7—8]) XXXIII, № 26,275, XXXIV, № 26,765.

всѣ замѣчанія и выговоры, дѣлаемые ими губернаторамъ [1]) и сенатомъ—губернскимъ правленіямъ [2]). Всѣ министры должны были доставлять въ комитетъ вѣдомости о рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлахъ [3]). Комитетъ получаетъ право самостоятельнаго, независимаго отъ государственнаго контролера, распоряженія суммами, отпускаемыми на его канцелярію [4]). Комитету подчиняется оберъ-прокуроръ святѣйшаго синода, представленія котораго разрѣшались комитетомъ; послѣдній уполномочивался и на всѣ сношенія, какихъ могло требовать исполненіе комитетскихъ положеній [5]). Наконецъ, въ 1825 г. было предписано комитету призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ вносить въ комитетъ министровъ съ своими заключеніями просьбы вдовъ и сиротъ гражданскихъ чиновниковъ о назначеніи имъ пенсій [6]).

„Учрежденіе комитета министровъ" 1812 года опредѣляло точно и порядокъ дѣлопроизводства въ немъ. Всѣ его журналы должны были составляться по тремъ различнымъ формамъ: 1) по дѣламъ текущимъ, 2) секретнымъ и 3) требующимъ Высочайшаго разрѣшенія. По каждому роду этихъ дѣлъ былъ установленъ особый порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ и приведенія въ исполненіе рѣшеній комитета [7]). Благодаря изданію „Учрежденію комитета" 1812 г., количество дѣлъ его сильно увеличилось. Отдѣльные доклады министровъ государю должны были сократиться вмѣстѣ съ постепеннымъ возрастаніемъ докладовъ комитета о самыхъ разнообразныхъ дѣлахъ, входящихъ въ его компетентность. Изъ числа этихъ дѣлъ насъ интересуютъ на этотъ разъ только одни законодательныя дѣла, при разсмотрѣніи которыхъ комитетъ министровъ конкурировалъ съ государственнымъ совѣтомъ: значеніе послѣдняго, какъ законодательнаго учрежденія, можетъ быть опредѣлено только по сравненію законодательной его дѣятель-

[1]—[4]) П. С. З XXXIV, №№ 26,493, 26,581 и 26,605, XXXVIII, № 29,379, [5]) XXXIX, № 30,.60, [6]) XL, № 40,418, [7]) См. Журналы комитета министровъ за 1812 годъ.

ности съ участіемъ комитета министровъ въ этой сферѣ государственнаго управленія. Особенно представляется важнымъ изученіе законодательной дѣятельности комитета министровъ въ 1810—1812 г., потому что на эти же годы падаетъ и наибольшее развитіе законодательной дѣятельности государственнаго совѣта. Начиная съ 1812 г.,—время отечественной войны и удаленія Сперанскаго отъ дѣлъ—законодательныя дѣла постепенно отходятъ отъ совѣта и поручаются разнымъ комитетамъ и коммиссіямъ [1]) и даже потомъ отдѣльнымъ лицамъ (напр., графу Аракчееву).

Съ перваго же момента своей дѣятельности въ 1810 г. и въ теченіе всего 1811 и начала 1812 г. комитетъ министровъ обнаруживаетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ стремленіе держаться границъ законодательной компетентности, установленной „Образованіемъ“ совѣта. Поэтому комитетъ отклоняетъ отъ себя и препровождаетъ на разсмотрѣніе совѣта всѣ дѣла, въ которыхъ шла рѣчь о законахъ по поводу вве-

[1]) Сперанскій замѣчаетъ, что „съ 1812 г. измѣнился весь порядокъ, установленный для обсужденія дѣлъ въ совѣтѣ: разсмотрѣніе уложенія прекратилось, дѣла финансовыя разошлись по разнымъ комитетамъ и совѣтъ, переставъ быть мѣстомъ соображеній для законодательства, содѣлался мѣстомъ судебнымъ по дѣламъ, изъ сената входящимъ“ („О государственныхъ установленіяхъ“, 39 с.; ср. Трощинскій, ibidem, 65 и 84 с.). Мнѣніе Сперанскаго о совѣтѣ, какъ только судебномъ учрежденіи съ 1812 г., оказывается, какъ мы скоро увидимъ, сильно преувеличеннымъ. Тѣмъ не менѣе вѣрно то, что съ 1812 г. рѣже стали появляться манифесты, въ которыхъ должны были издаваться по „Образованію“ постановленія совѣта о новыхъ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ. Важнѣйшіе изъ нихъ появляются по докладу отдѣльныхъ министровъ (напр., учрежденіе военнаго министерства—XXXII, № 24,971—учрежденіе о курляндскихъ крестьянахъ—XXXIV, № 27,024 и др.), комитета министровъ (см. ниже) или же особыхъ коммиссій. Обыкновенною же формой рѣшеній совѣта становятся его „мнѣнія“, представляемыя государю на утвержденіе. Случалось, что „издавались, какъ замѣчаетъ Балугьянскій, узаконенія противъ мнѣнія государ. совѣта за подписаніемъ его председателя, какъ, напр., законъ о гильдіяхъ“. Тотъ же Балугьянскій говоритъ также объ особенныхъ комитетахъ, которымъ помимо совѣта поручались законодательныя дѣла, и замѣчаетъ о томъ, что „министры подносили узаконенія прямо на утвержденіе государя о предметахъ, коихъ предварительное разсмотрѣніе принадлежало по существу своему государственному совѣту“ (Балугьянскій, Разсужденіе etc., дѣла комитета 6 дек. 1826 г., № 62).

денія новыхъ податей, повинностей и пошлинъ [1]), устройствѣ новыхъ учрежденій, введеніи новыхъ штатовъ чиновниковъ уже въ существующихъ [2]), предоставленіи какихъ-либо правъ отдѣльнымъ сословіямъ, наложеніи или смягченіи наказаній за тѣ или другія преступленія, новыхъ государственныхъ расходахъ, увеличеніи количества монеты, перемѣнѣ тарифа и другихъ предметахъ [3]). Въ одномъ случаѣ комитетъ передалъ въ государственный совѣтъ дѣло, относительно котораго въ сенатѣ произошло разногласіе между прокуроромъ и сенатомъ [4]). По отношенію къ *сенату* комитетъ министровъ

---

[1]) См. дѣла: объ отпускѣ суммъ на устройство липецкихъ минеральныхъ водъ (Ж. К. М., II, 39), представленіи гродненскаго гражданскаго губернатора о назначеніи суммъ на постройку конюшенъ въ разныхъ городахъ гродненской губерніи (41), о постройкѣ казармъ въ с.-петерб. губерніи (62 стр.), объ облегченіи помѣщиковъ с.-петер. губерніи отъ почтовой повинности (151 с.), о нарядѣ обывательскихъ подводъ для перевозки хлѣба (166 с.), объ установленіи платы съ заграничныхъ паспортовъ (179—180 с.), о взиманіи пошлинъ съ отъѣзжающихъ за границу и пріѣзжающихъ въ Россію иностранцевъ (272 с.), о рекрутской повинности въ иркутской и томской губерніи (392—193 с.) и дѣло о взиманіи по курсу сбора за паспорты для коммерческихъ судовъ (702 с.), [2]) См. дѣла: о содержаніи кронштадской полиціи (126 с.), объ увеличеніи штатной суммы на жалованье и канцелярскіе расходы по губернскимъ учрежденіямъ (296 с.), объ опредѣленіи чиновниковъ отъ короны въ нижніе земскіе суды виленской губерніи (321 с.) и дѣло о штатѣ и правилахъ дѣятельности цензурнаго комитета (392 и 703 с.), [3]) См. дѣла: о снятіи опеки съ заводовъ Демидова (11 с.), о дозволеніи помѣщикамъ заводить въ ихъ селеніяхъ мѣстечки (53 с.), о рыбныхъ ловляхъ въ р. Невѣ (161—162 с.), о подтвержденіи правилъ указа 1758 г. о подрядахъ на поставку провіанта, которымъ дозволялось выдавать подрядчикамъ впередъ 1/3 или 1/2 изъ договорной суммы (170—171 с.), о пополненіи положенія о наказаніяхъ мелкопомѣстныхъ шляхтичей, дающихъ пристанище дезертирамъ (200 с.), объ увеличеніи количества мѣдной монеты въ имперіи (231 с.), о смягченіи строгости закона 1804 г., присуждавшаго виновныхъ въ намѣренномъ изувѣченіи себя для избѣжанія рекрутства въ крѣпостныя работы, а ихъ семьи къ поставкѣ другихъ рекрутовъ (289—290 с.), объ отмѣнѣ статьи тарифа о свободномъ пропускѣ хлѣба изъ заграницы (284 с.), о распространеніи на всѣ вообще откупа, подряды и поставки указа, запрещающаго чиновникамъ, въ немъ означеннымъ, входить въ винные откупа (375 с.) и дѣло объ отпускѣ 32 тысячъ р. изъ суммъ училищнаго комитета на покупку въ Царскомъ Селѣ трехъ домовъ для учрежденнаго тамъ пансіона (490 стр.), [4]) См. дѣло о Байдарской долинѣ, принадлежащей адмиралу Мордвинову (477 стр.).

принимаетъ нѣкоторыя мѣры относительно его устройства [1]) и болѣе точнаго опредѣленія компетентности сената [2]).

Когда былъ обнародованъ манифестъ „О раздѣленіи государственныхъ дѣлъ на особыя управленія" [3]), предшествовавшій изданію „Общаго учрежденія министерствъ", въ комитетѣ министровъ обратили вниманіе на то, что въ этомъ манифестѣ предметы вѣдомства министерствъ были указаны лишь въ общихъ чертахъ. Поэтому комитетъ занялся (въ засѣданіи 4 авг. 1810 г.) обсужденіемъ записокъ своихъ членовъ [4]), въ которыхъ авторы указывали на необходимость дополненій и нѣкоторыхъ измѣненій въ опредѣленіяхъ компетентности отдѣльныхъ министерствъ. Предположенія комитета относительно этого предмета были потомъ Высочайше утверждены [5]). При послѣдующемъ же образованіи одного изъ министерствъ (полиціи) по иниціативѣ комитета былъ упраздненъ, какъ излишній, с.-петербургскій комитетъ о запасныхъ магазинахъ [6]). Комитетъ министровъ конкурировалъ съ государственнымъ совѣтомъ въ томъ еще отношеніи, что вѣдалъ нѣкоторыя дѣла въ качествѣ высшаго учрежденія, контролирующаго дѣятельность тѣхъ или другихъ административныхъ мѣстъ [7]). Но роль дѣйствительнаго контролирующаго

---

[1]) См. дѣла: о соединеніи на вакаціонное время обоихъ отдѣленій 5 и 6 департаментовъ сената для того, чтобы сенаторы могли воспользоваться отдыхомъ (455 с.), объ учрежденіи сенатской типографіи въ Москвѣ (523 с.) и дѣло объ образованіи особаго отдѣленія 1 департамента сената для управленія губерніями въ 1812 г. (561—562 и 580—581 с.), [2]) Комитетъ постановилъ, чтобы въ сенатъ вносились всѣ дѣла о башкирскихъ и мещерятскихъ должностяхъ, исправляющихъ оффиціальныя должности (524 с.), [3]) П. С. З., XXXI, № 24,307, [4]) Государственнаго контролера, министра финансовъ, военныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, юстиціи и др. [5]) П. С. З., XXXI, № 24,326, [6]) Ж. К. М., II, 83—84 стр., [7]) См. дѣла: о предоставленіи государственной экспедиціи для ревизіи счетовъ обревизовать отчеты одесскаго строительнаго комитета (217 с.), о передачѣ отчетовъ нѣкоторыхъ казенныхъ стеклянныхъ заводовъ счетному отдѣленію К. Е. В. (364 стр.), о порученіи ревизіи книгъ и отчетовъ по военному вѣдомству за 1811 г. главному управленію счетовъ (403 с.). Въ одномъ же случаѣ комитетъ министровъ рѣшилъ считать дѣйствительнымъ

управленіе учрежденія не могла быть выполнена комитетомъ, члены котораго невольно относились другъ къ другу снисходительно [1]).

Относительно организаціи *мѣстныхъ учрежденій* комитетъ министровъ выработалъ нѣсколько положеній. Такъ въ немъ было принято рѣшеніе усилить исполнительную власть въ губерніяхъ учрежденіемъ генералъ-губернаторовъ и другими мѣрами [2]). Вице-губернаторы должны были исправлять должность губернаторовъ въ случаѣ ихъ отсутствія [3]). Губернскія роты и штатныя команды въ Сибири были оставлены въ военномъ вѣдомствѣ [4]). При управляющемъ астраханской и кавказской губерніями была составлена канцелярія [5]) Были приняты разныя мѣры относительно благоустройства нѣкоторыхъ губерній [6]) и сдѣланы нѣкоторыя измѣненія въ устройствѣ учрежденій въ разныхъ городахъ, посадахъ и селеніяхъ [7]). Многимъ городамъ дарованы различныя льготы по платежу пошлинъ и отправленію раз-

---

расходомъ деньги, отпущенныя на прогоны чиновникамъ коммерцъ-коллегіи (въ 1797—1811 г.), которые были отправлены въ минскую, виленскую и подольскую губерніи для освидѣтельствованія товаровъ (217 стр.).

[1]) Романовичъ-Славатинскій; „Пособіе къ изученію русскаго государственнаго права“, 1871, Вып. I, 188 с., [2]) Ж. К. М., II, 505—507 с., [3]) Ж. К. М., 123 с., [4]) Ibid., 143—144 с., П. С. З., XXXI, № 24,486, [5]) 229—300 с., [6]) Въ курляндской губерніи полоса, пограничная съ Пруссіей, причислена къ литовско-виленской губерніи (406 с.), смоленская и калужская губерніи, разоренныя непріятелями, были приведены въ прежній видъ (635—639 с., П. С. З., XXXII, № 25,288), многія губерніи оставлены на военномъ положеніи въ виду снабженія арміи продовольствіемъ (Ж. К. М., 648; с.; П. С. З., XXXII, № 25,293), [7]) Въ гг. Митаву и Либаву были назначены полиціймейстеры изъ отставныхъ военныхъ чиновниковъ (187 с.; П. С. З., XXXI, № 24,433), прибавлена сумма на содержаніе симбирскаго магистрата (224 с.), а упраздненный въ Новгородъ-Сѣверскѣ магистратъ былъ возстановленъ (285 с.), разрѣшено въ г. Ѳеодосіи построить гостинный дворъ (289 с.), посадъ Крюковъ Херсон. губерніи обращенъ въ состояніе, въ какомъ онъ былъ по указу 1803 г., и подчиненъ вѣдомству кременчугской полиціи (177 с.); селенія Купы и Горошковка подольской губерніи утверждены мѣстечками (206 с.), прибавлено по два засѣдателя въ земскіе суды подольской губерніи (685 стр.) и по одному въ с.-петербургской губерніи (697—698 стр.).

ныхъ повинностей [1]). Наконецъ, въ комитетѣ министровъ разрѣшались нѣкоторые важные вопросы по устройству отдѣльныхъ областей [2]). Вниманіе комитета привлекаетъ также *государственная и общественная служба.* Комитетъ именно принимаетъ нѣкоторыя новыя правила о производствѣ въ чины [3]), и мѣры относительно опредѣленія чиновниковъ въ разныя учрежденія и временнаго управленія нѣкоторыми изъ нихъ [4]), а также назначаетъ извѣстныя суммы на жалованье чинов-

---

[1]) Такъ жителямъ г. Колы позволены рыбные промыслы у датскихъ береговъ безъ платежа пошлинъ (26 с., П. С. З., XXXI, № 24,221), г. Ревель освобожденъ отъ постоя домовъ на основаніи привиллегій (52 с.), г. Саратову разрѣшено выдать капиталъ, составленный отъ продажи городскихъ земель (75 с.), жителямъ г. Таганрога разрѣшена выдача въ сумму 50 т. р. на постройку домовъ (111—112 с.). Подгородная слобода г. Аткарска присоединена въ отправленіи повинностей къ городу (195 стр.). Позволено г. Кременцу отпустить извѣстную сумму изъ городскихъ доходовъ на содержаніе двухъ учениковъ въ гимназіи (202 с.). Исправленіе троицкаго моста въ Москвѣ отнесено на счетъ города (214 с.). Гауптвахты и кордегардіи въ г. Ригѣ должны были отапливаться на счетъ города (229 с.). Парскому магистрату дарованы разныя преимущества, экономическія и административныя (254 с.). Утверждены предположенія военнаго министра относительно водворенія инвалидовъ на пустопорожнихъ мѣстахъ въ разныхъ городахъ симбирской губерніи (285 с.), [2]) Комитетъ утверждаетъ хановъ, избранныхъ киргизъ-кайсаками (264 стр.), соглашается на отводъ земли султану киргизъ-кайсацкой орды въ семипалатинской дистанціи подъ условіемъ вывода имъ въ Россію всей орды (429 и 612 с.). Кавказская и астраханская губерніи были подчинены особенному военному начальству (116 с.), на всемъ Кавказѣ оставлена въ виду особенныхъ обстоятельствъ прежняя цѣна на гербовую и вексельную бумагу и въ Грузіи сборъ за паспорты (467 с.; П. С. З., XXXII, № 136), [3]) Коллежскимъ секретарямъ, прослужившимъ въ этомъ чинѣ сверхъ указанныхъ лѣтъ, дано старшинство при производствѣ въ слѣдующій чинъ (444—445 стр.), для производства въ чинъ коллежскаго ассесора признаны достаточными прежнія (до указа 6 августа 1809 г.) аттестаціи московск. университета (120—121 с.) и утверждены правила для производства чиновниковъ, служащихъ по горной части (325—330 и 374 с.), [4]) Въ волынское губернское правленіе опредѣленъ третій совѣтникъ (14 стр.); въ засѣдатели нижнихъ земскихъ судовъ въ волынской губерніи опредѣлены на время чиновники отъ короны (640 с.). Прибавлено извѣстное число канцелярскихъ служителей въ с.-петербургскую уголовную палату въ виду множества дѣлъ (107 с.). Для рижской полиціи утверждены новые штаты (158—159, 168 и 309 с.), комитетъ утверждаетъ штатъ чиновниковъ спикальскаго маяка и шести маяковъ на Азовскомъ морѣ (318 с.), увеличена канцелярія московскаго приказа общественнаго призрѣнія (321 с.). Утвержденъ штатъ кронштадской по-

никамъ, содержаніе различныхъ вновь образованныхъ учрежденій или увеличеніе состава старыхъ [1]). Комитетъ признаетъ необходимость [2]) составленія новыхъ губернскихъ штатовъ, запрещаетъ приносить подарки губернаторамъ и другимъ губернскимъ чиновникамъ и составляетъ разныя правила о назначеніи пенсій чиновникамъ и ихъ семействамъ по мѣсту службы первыхъ [3]). Въ законодательной дѣятельности комитета мини-

---

лиціи (324 с.), увеличенъ штатъ иркутской казенной суконной фабрики (407 с.). Въ витебскую губернію опредѣленъ особый чиновникъ для исполненія воинскихъ требованій (437 с.). При московскомъ губернскомъ правленіи утверждена новая экспедиція для разбора дѣлъ и прибавлено извѣстное число канцелярскихъ служителей въ уголовной московской палатѣ (138 с.). Астраханскому вице-губернатору предписано управлять соляною частью въ случаѣ, когда губернаторъ еще не назначенъ (235 с.). Установлены правила для производства дворянскихъ выборовъ въ виленской губерніи (251 стр.). Разрѣшено опредѣлять на службу въ министерскія канцеляріи вольноотпущенныхъ и лицъ купеческаго званія (355 с.). Наконецъ, новгородскому губернатору, приглашавшему для помощи себѣ въ разрѣшеніи дѣлъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства и предсѣдателей палатъ, внушено, что онъ только одинъ отвѣчаетъ за свою дѣятельность (516 с.).

[1]) Такъ комитетъ назначаетъ доклады чиновникамъ министерскихъ департаментовъ (187 с.); содержаніе переводчика при Ѳеодосійской таможнѣ отнесено на средства г. Ѳеодосіи (190 с.). Уѣздному стряпчему въ г. Кронштадтѣ назначено жалованье (296—297 с.). Чиновникамъ охотскаго края, исправляющимъ должность выбывшихъ чиновниковъ, положена половина жалованья (316 с.). Прибавлена извѣстная сумма на содержаніе канцеляріи московскаго приказа общественнаго призрѣнія (321 с.). Отпущено 600 р. на канцелярскіе расходы кронштадтской квартирной коммиссіи (329 с.) и прибавлены деньги на содержаніе канцеляріи одесскаго градоначальника, херсонскаго военнаго губернатора и другихъ чиновниковъ для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ новороссійскаго края (354 с.) и на канцелярскіе расходы въ казанской и рязанской губерніи (361 стр.). Наконецъ, были установлены оклады жалованья лѣкарямъ на нѣкоторыхъ казенныхъ заводахъ (697 стр.) и разнымъ чиновникамъ по случаю военнаго времени (625 стр.), [2]) Ж. К. М., II, 377 и 89 стр., [3]) Такъ чиновники бывшей польской службы получили свои пенсіоны (69—70 стр.), вольнослужащіе, увольняемые съ дедюхинскихъ соляныхъ промысловъ, получили право на пенсіи и богадѣльное содержаніе (309 стр.). Чиновники, опредѣляемые герольдіей и губернскими начальствами на мѣста, зависящія отъ дворянскихъ выборовъ, не лишались пенсіоновъ, которые они получали во время этой службы, до 6 марта 1812 г., а впредь рѣшено пенсіоновъ имъ не давать (352 с.; П. С. З., XXXII, № 25,023). Позволено орденскому капитулу принимать просьбы и свидѣтельства отъ кавалеровъ и нижнихъ чиновъ на простой

стровъ встрѣчаются опредѣленія о присвоеніи новыхъ правъ разнымъ *сословіямъ* на ряду съ нѣкоторыми ограниченіями прежнихъ ихъ правъ Такъ къ закону о доказательствахъ правъ *дворянства* было прибавлено опредѣленіе, чтобы во избѣжаніе подлоговъ въ свидѣтельствахъ, выдаваемыхъ дѣтямъ дворянъ для опредѣленія ихъ въ корпусъ или на службу, означались мѣста служенія отца или другія доказательства дворянства [1]). Съ капиталовъ дворянъ, арендующихъ дворянскія имѣнія въ могилевской губерніи, постановлено взимать 4% на милицію [2]). Утверждено предположеніе симбирскаго дворянства о дворянскомъ арсеналѣ [3]) Дворяне, которые были подъ судомъ, не оправданы, а прощены милостивымъ манифестомъ, не допущены къ выборамъ [4]). Въ одномъ случаѣ комитетъ призналъ возможнымъ даровать дворянское достоинство незаконнорожденной дочери при живой законной женѣ [5]). Нѣкоторыя права и льготы были даны комитетомъ *мѣщанамъ* [6]) а также и *крестьянамъ* [7]). Но въ тоже время комитетъ принялъ мѣры для удержанія отъ побѣговъ крестьянъ изъ херсонской губерніи въ Молдавію и Валахію [8]) и положилъ

бумагѣ, кромѣ кавалеровъ, имѣющихъ командорства (416 с.; П. С. З., XXXII, № 25,111); при повышеніи въ чины по министерству народнаго просвѣщенія предписано дѣлать вычеты изъ всѣхъ окладовъ, получаемыхъ чиновниками (452 стр.).

[1—4]) Ж. К. М., II, 84, 197, 236, 122 стр., [5]) См. дѣло князя Барятинскаго, дочери котораго было даровано дворянство въ виду того, что оно не могло повредить его законному потомству (318 с.), [6]) Зашиверскимъ мѣщанамъ дозволено переселяться на вновь открытые въ ледовитомъ морѣ острова (41 стр). Незамужнія иностранки могли записываться въ мѣщанское званіе (347 с.). Бродяги, причисленные къ гг. Таганрогу и Ростову, были водворены при казенныхъ селеніяхъ въ херсонской и таврической губерніи (219 с.), [7]) Крестьяне, принадлежавшіе ярославскому демидовскому лицею, получили право приписывать къ своимъ семействамъ вольноотпущенныхъ людей для отдачи ихъ въ рекруты (3 с.; П. С. З., XXXI, № 24,122). Казеннымъ крестьянамъ острововъ Талабска и Верхняго разрѣшено записываться въ купечество и мѣщанство (160 с.). Крестьянъ, бѣжавшихъ въ Галицію, не велѣно возвращать ихъ помѣщикамъ, возвращенныхъ же не велѣно отбирать (73—74 с.), [8]) Ж. М. К., 93—94 стр.,

повысить до 10 р. оброкъ съ крестьянъ, приписанныхъ къ страннопріимному дому графа Шереметева [1]). Комитетъ одобряетъ выселеніе инородцевъ въ предѣлы Россіи [2]) и надѣляетъ извѣстными правами евреевъ [3]).

Законодательная дѣятельность комитета министровъ въ области *государственнаго хозяйства* выражается въ организаціи банковаго дѣла [4]) и дѣятельности приказовъ общественнаго призрѣнія [5]). Комитетъ заботится объ устройствѣ разныхъ казенныхъ зданій въ разныхъ городахъ [6]), учрежденіи страховыхъ обществъ [7]), устанавливаетъ правила относительно провоза за границу россійской, серебряной и мѣдной, монеты [8]), принимаетъ мѣры для обезпеченія казеннаго долга [9]), развитія винокуренія и производства суконъ, селитры и пороху [10]). Большое вниманіе комитетъ министровъ об-

---

[1]) Ibidem, 176 с., [2]) См. дѣло о переселеніи ногайцевъ, вышедшихъ изъ за Кубани (21 с.), нахичеванскихъ армянъ въ Крыму (245 с.), татаръ въ виленской губерніи (284 с.), болгаръ и прочихъ иностранцевъ, вышедшихъ изъ за границы въ новороссійскій край (615 с.), [3]) Комитетъ освобождаетъ отъ рекрутской повинности евреевъ, принявшихъ св. крещеніе (119 с.), и позволяетъ евреямъ торговать новымъ платьемъ, сшитымъ изъ новыхъ россійскихъ матерій и суконъ (123 с.; П. С. З., XXXI, № 24,833), [4]) См. дѣла: объ установленіи правилъ о надписяхъ на именныхъ облигаціяхъ по довѣрію отъ вкладчика (227 с.) и подчиненіи вѣдомству министерства полиціи крестьянъ казеннаго банка на островѣ Эзелѣ (310 с.), [5]) Такъ иркутскому приказу дозволено отдавать принадлежащій ему капиталъ заимообразно городскимъ и сельскимъ жителямъ подъ условіемъ обезпеченія вѣрнымъ залогомъ (51 стр.). Казанскому приказу запрещено выдавать ссуды подъ залогъ деревянныхъ домовъ (238 с.), томскому приказу разрѣшено выдавать деньги чиновникамъ подъ цѣнные ручные залоги (120 с.). Установленъ порядокъ пересылки въ заемный банкъ собственныхъ капиталовъ приказовъ, а также и частныхъ, которые въ нихъ находятся (298 с.). Херсонскому приказу разрѣшено выдавать ссуды подъ залогъ земель (325 с.). Установлены общія правила для раздачи капиталовъ приказомъ подъ крестьянъ и каменные дома (343—348 с.), [6]) Именно: въ г. Николаевѣ (51 с.), г. Бобруйскѣ (700 с.) и Москвѣ (704 с.), [7]) Въ г. Өеодосіи было образовано страховое общество по торговлѣ и мореплаванію въ Азовскомъ морѣ (242 с.) и Одессѣ—греко-россійское страховое общество (335 с.), [8]) Ж. К. М., II, 88 с., [9]) Такъ комитетъ опредѣлилъ взять въ казну стеклянный заводъ купца Лунда (46 стр.), [10]) Было рѣшено построить казенный винокуренный заводъ на р. Унжѣ (42 с.), симбирскому и вятскому гражданскому губер-

ратилъ на организацію повинностей, особенно же рекрутской [1]). Въ комитетѣ же разсматриваются дѣла о порядкѣ взиманія и отсрочки разныхъ податей и пошлинъ [2]) Комитетъ занимаетъ вопросъ о регулированіи соляного дѣла въ стра-

---

натору было предписано производить заготовку дровъ для казенныхъ винокуренныхъ заводовъ (157 с.), пріобрѣтена въ казну суконная фабрика Гардепина (254 стр.), одобрены предположенія министра финансовъ и военнаго объ учрежденіи въ казенныхъ имѣніяхъ суконодѣлія (302 с.) и сдѣлано распоряженіе объ усиленіи дѣятельности казанскихъ пороховыхъ заводовъ (598 с.).

[1]) Такъ было постановлено, чтобы люди, проданные отъ одного помѣщика другому, не могли быть принимаемы въ рекруты прежде трехъ лѣтъ послѣ ихъ продажи (26—27 стр.; П. С. З., XXXI, № 24,220). Мѣщане и крестьяне якутскаго и камчатскаго края уволены отъ поставки рекрутъ натурой (47—48 с.; П. С. З., XXXI № 24,242). Былъ установленъ порядокъ сопровожденія рекрутъ дворянскими чиновниками и уплаты путевыхъ расходовъ партіоннымъ офицерамъ (50 с.; П. С. З., XXXI, № 25,215). На счетъ смоленской губерніи отнесено содержаніе $3^1/_3$ рекрутскихъ депо (159 с.). Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ сверхъ губернскихъ городовъ для пріема рекрутъ назначены еще нѣкоторые уѣздные (234 с.; П. С. З., XXXI, № 24,792). Подтверждено мнѣніе сената объ обязанности губернскихъ прокуроровъ и стряпчихъ контролировать дѣйствія рекрутскихъ присутствій (357 стр.; П. С. З., XXXII, № 25,095). Начальники губерній должны были сами отвѣчать за неисправности въ рекрутской одеждѣ (404—405 с.; П. С. З., XXXII, № 25,209). Комитетъ дѣлаетъ распоряженіе относительно исключенія рекрутъ изъ новой ревизіи (262 с.), зачета рекрутъ (330 с.), условій ихъ пріема (548—549 и 649 стр.) и назначенія цѣны за рекрутъ въ сибирскихъ губерніяхъ (626 с.). Комитетъ опредѣляетъ правила о взиманіи рекрутъ съ мѣщанъ (ibidem) и утверждаетъ правила квартирной повинности въ г. Кронштадтѣ (350 стр.), [2]) См. дѣла: о порядкѣ взиманія ясачной подати съ самоѣдовъ въ архангельской губерніи (354 с.; П. С. З., XXXII, № 25,022), о мѣсячной отсрочкѣ въ обѣихъ столицахъ подати, наложенной на торгующихъ крестьянъ, казенныхъ и помѣщичьихъ (448 стр.; П. С. З., XXXII, № 25,113), о срокахъ для пріема объявленій и выдачѣ свидѣтельствъ торгующимъ во всѣхъ губерніяхъ (466 с.; П. С. З., XXXII, № 25,134) о льготахъ по взносу податей и недоимокъ и продолженіи срока этого взноса жителямъ смоленской и калужской губерніи (636 с.; П. С. З., XXXII, № 25,288). Комитетъ принимаетъ мѣры, чтобы владѣльцы имѣній, на которыхъ числились извѣстные сборы и недоимки, платили ихъ въ свое время (Ж. К. М., II,123 с.). Право, предоставленное обществу менонитовъ на продажу въ розницу хлѣбнаго вина, не должно было распространяться ни на одно лицо изъ ихъ среды, живущее не въ обществѣ (ibidem). Рѣшено производить частныя тяжебныя, судныя и полицейскія дѣла на гербовой бумагѣ втораго разбора (350 стр.; П. С. З., XXXII, № 25,050).

нѣ [1]). Онъ дѣлаетъ распоряженія объ отпускѣ изъ казны необходимыхъ суммъ на *военные расходы* [2]), устройство провіантскихъ магазиновъ [3]) и отдѣльныхъ частей войска и военныхъ орудій [4]). Комитетъ считаетъ справедливымъ установить извѣстные способы вознагражденія жителей въ мѣстностяхъ, разоренныхъ въ 1812 г. непріятелемъ [5]).

Торговля, внутренняя и внѣшняя, также какъ и развитіе *промышленности* въ странѣ составляли одинъ изъ важныхъ предметовъ законодательной дѣятельности комитета министровъ. Послѣдній старался разными мѣрами облегчать торговлю внутри и внѣ государства [6]) и поощрялъ устройство разныхъ

---

[1]) Сибирскому генералъ-губернатору отпущена извѣстная сумма на развозку коряковской силы (184 с.), корсунскому монастырю таврической губерніи предоставлено получать 500 фуръ соли изъ перекопскихъ озеръ (196 с.) и назначена цѣна соли по всей имперіи на 1812 г. (265 стр.), [2]) Ж. К. М., II, 141 с., XXXI, № 24,515; 379—380 с., П. С. З., XXXII, № 25,096, [3]) Ж. К. М., 613 стр., [4]) Такъ одесскій и балаклавскій греческіе баталіоны обращены въ военныя поселенія (12 с.). Правила о выборѣ чиновниковъ для войсковой канцеляріи, установленныя для донскаго и уральскаго войска, примѣнены къ черноморскому и бугскому войску (331 с.). Изданы правила объ устройствѣ въ орудіяхъ прямыхъ каналовъ и введеніи въ нихъ прямыхъ затравокъ (442—433 с.; П. С. З., XXXII, № 25,156). Комитетъ призналъ необходимымъ уравнять незаконно прижитыхъ солдатскихъ дѣтей съ законными относительно способа ихъ воспитанія (676 с., XXXII, № 25,214), [5]) Поэтому были составлены правила для руководства коммиссіямъ, учрежденнымъ для вспоможенія разореннымъ отъ непріятеля (650 с. XXXII, № 25,313); также было выработано положеніе о производствѣ жалованья чиновникамъ разныхъ губерній, оставившихъ свои мѣста вслѣдствіе занятія ихъ непріятелемъ (560 с.; П. С. З., XXXI I25—227 с.). Организовано завѣдываніе дѣломъ призрѣнія разоренныхъ отъ непріятеля въ 1812 г. (624 с.; П. С. З., XXXII, № 25,269). Изъ жителей польскихъ губерній, перешедшихъ на сторону французовъ, прощены тѣ, которые были принуждены къ тому непріятелемъ (632 с.; П. С. З., XXXII, № 25,289) [6]) Комитетъ разрѣшаетъ свободную торговлю помѣщичьими и крестьянскими произведеніями (453 с., П. С. З., XXXII, № 25,302) и опредѣляетъ сроки взиманія пошлинъ съ чая (702 с., П. С. З., XXXII, № 25,135). Дозволена свободная торговля хлѣбомъ чрезъ Архангельскъ съ условіемъ оставленія 1/2 продаваемаго за границу хлѣба (315 с.; П. С. З., XXXII, № 24,953). Въ тоже время отмѣнено удержаніе 1/5 части съ выпускаемаго за границу изъ Риги хлѣба (72 стр.; П. С. З., XXXI, № 24,413). Консулы могли обращаться къ министру финансовъ по всѣмъ торговымъ дѣламъ (291 с.). Кольскимъ, кемскимъ жителямъ и—сумскаго посада

заводовъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ [1]). По *народному продовольствію* комитетъ министровъ уничтожаетъ хлѣбные магазины въ с.-петербургской губерніи [2]), но оставляетъ пудовую продажу хлѣба бѣднымъ изъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ с.-петербурга [3]). Установлены мѣры для предотвращенія дороговизны хлѣба и провоза казеннаго хлѣба для столичныхъ провіантскихъ магазиновъ подъ другими именами [4]). Комитетъ утверждаетъ, сдѣланное министромъ полиціи губернаторамъ, предписаніе о примѣненіи указа 21-го сент. 1811 г. о выдачѣ хлѣба изъ сельскихъ запасныхъ магазиновъ крестьянамъ съ дозволенія гражданскихъ губернаторовъ [5]). Комитетъ также постановилъ, чтобы кулевая продажа муки изъ с.-петербургскаго запаснаго магазина морскому департаменту могла производиться съ прибавкою 6% къ цѣнѣ ея стоимости [6]). Къ мѣрамъ, принятымъ комитетомъ для охраненія *народной безопасности*, относятся правила распоряженія имѣніями лицъ, самовольно отправившихся за границу [7]). Въ виду охраненія же общей безопасности, рѣ-

---

дозволено производить торговлю жизненными припасами съ пограничными жителями (596—597 с.; П. С. З., XXXII, № 25,285). Комитетъ не разъ дѣлаетъ распоряженія относительно вывоза за границу хлѣба (226, 415, 486) или его запрещенія (26, 93 с., 103 с., П. С. З., XXXI, № 24,403 и 284, 377 и 448 с.). Установлены имъ правила о порядкѣ пропуска черезъ таможни посылокъ, адресованныхъ къ Высочайшему двору и иностраннымъ посламъ (293 с.). Таможенное управленіе изъято отъ надзора мѣстныхъ властей (340 с.). Отмѣнена пошлина съ привозимаго въ Баку сорочинскаго пшена (412 стр.). Снято амбарго съ англійскихъ товаровъ вслѣдствіе заключенія съ Англіей мира (520 стр.; П. С. З., XXXII, № 25,224) и установленъ платежъ полной пошлины на портовыя вина, привозимыя на иностранныхъ корабляхъ (702 с.).

[1]) Такъ дозволено фабриканту Иретру выдѣлывать селитру (38 с.). Тайному совѣтнику Энгелю выдана ссуда для устройства суконныхъ фабрикъ (139 с.). Иностранцу Кунеру дозволено по принятіи имъ подданства устройство чугунныхъ и желѣзныхъ заводовъ въ Россіи (442 с.). Кнауфу разрѣшено устроить оружейный заводъ (600 с.), [2]) 240 с.; П. С. З., XXXI, № 24,802 стр., [3]) 248 с.; П. С. З., XXXI, № 24,881, [4]) 230 с.; П. С. З., XXXI № 24,768, [5]) 219—220 с.; П. С. З., XXXI, 24,919, [6]) 677 с., [7]) Въ этихъ правилахъ родовое имѣніе не отличалось отъ благопріобрѣтеннаго, если дѣти не были отдѣлены отъ родителей (8 стр.; П. С. З.; XXXI, № 24,158).

шено усилить исполнительную власть въ губерніяхъ[1]) и предоставить губернаторамъ пограничныхъ губерній извѣстныя средства къ болѣе успѣшному дѣйствію въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ[2]). Приняты мѣры для приведенія въ повиновеніе заводскихъ крестьянъ, приписанныхъ къ пермскимъ казеннымъ и владѣльческимъ заводамъ[3]). Пограничнымъ коммиссіямъ на Востокѣ дозволено выдавать паспорты русскому купечеству, отправляющемуся по торговымъ дѣламъ за границу[4]). Комитетъ заботится о содержаніи арестантовъ въ тюрьмахъ въ разныхъ губерніяхъ[5]), охраненіи народнаго здоровья[6]) и устройствѣ благотворительныхъ учрежденій[7]).

Въ области *народнаго образованія* комитетъ министровъ выработалъ только нѣсколько новыхъ положеній. Вмѣсто уничтоженнаго отдѣленія медико-хирургической академіи въ Москвѣ былъ увеличенъ штатъ медицинскихъ студентовъ той же академіи въ С.-Петербургѣ и во всѣхъ университетахъ[8]). Изданы правила объ открытіи частныхъ пансіоновъ[9]) и производствѣ въ чины ученыхъ чиновниковъ[10]). Школа на аптекарскомъ острову оставлена въ вѣдомствѣ министерства полиціи[11]). Полоцкая іезуитская академія возведена на степень россійской академіи съ дарованіемъ ей преимуществъ университетовъ[12]). Комитетъ покровительствуетъ наравнѣ съ ду-

---

[1]—[2]) 505—507 стр., [3]) 391 с., [4]) 445—446 с.; П. С. З., XXXII, № 25,114, [5]) 49 с.; П. С. З., XXXI, № 24,216, Ж. К. М., II, 186, 215, 287 и 312 стр., [6]) Поэтому комитетъ принимаетъ мѣры для распространенія оспопрививанія (140 с.), вводитъ новую таксу на аптекарскіе товары (186 с.), увеличиваетъ количество врачей въ гражданскомъ вѣдомствѣ (250 с.) и рѣшаетъ общій вопросъ о пополненіи недостатка въ образованныхъ врачахъ (659 с.). Упразднены: литовскій аптечный магазинъ (108 с.), аристовскій карантинъ въ астраханской губерніи (310 с.) и контора чижевскаго карантина въ архангельской губерніи (212 ст.р), [7]) Въ тифлисской губерніи учрежденъ приказъ общественнаго призрѣнія (45 с.), [8]) 37—39 стр.; П. С. З., XXXI, № 24,236, [9]) Ж. К. М. II, 143, [10]) 304 с.; П. С. З., XXXI, № 24,483, [11]) Ж. К. М., II, 221 с., П. С. З., XXXII, № 24,787, [12]) Ж. К. М., II, 257 258 с.; П. С. З., XXXII, № 24,492.

ховенствомъ православной церкви и духовенству иностранныхъ исповѣданій [1]). Принимаются комитетомъ мѣры для организаціи *путей сообщенія*, облегченія сношеній внутри [2]) и внѣ государства [3]). Въ дѣлахъ комитета министровъ за 1810—1812 г.г. есть два закона по *уголовному праву* [4]). Наконецъ, по *внѣшней политикѣ* имъ были установлены правила для пропуска и задержанія турецкихъ коммерческихъ кораблей [5]).

---

[1]) Такъ было рѣшено предоставить монастырямъ рязанской губерніи извѣстныя угодья, которыя могли бы возмѣстить недостатокъ у нихъ рыбы. Положено освободить православное духовенство отъ уплаты нѣкоторыхъ сборовъ, отпущены деньги на разныя его нужды (устройство духовныхъ училищъ и проч.) и дозволено производить дѣла о ставленникахъ и постройкѣ церквей не на гербовой, а простой бумагѣ (671 с.). Для новороссійскихъ колонистовъ были выписаны изъ за границы католическіе патеры и евангелическіе пасторы (39 с.; П. С. З., XXXI, № 24,198) и имъ назначены путевыя деньги (44 с.). Домъ, принадлежащій сарептскому евангелическому обществу въ Москвѣ, освобожденъ отъ постоя (48 с.). Опредѣлено содержаніе причту моздокской католической церкви и отпущена сумма на ея исправленіе (66 с.). Архидіакону Раковскому назначено 400 р. на содержаніе канцеляріи (204 стр.). Семьи протестанскихъ проповѣдниковъ освобождены отъ платежа % съ сельскихъ владѣній, которыми они пользуются вмѣсто жалованья. Этотъ сборъ долженъ былъ взиматься съ имуществъ, которыми владѣли разные города для поддержанія протестантскихъ церквей (487 с.; П. С. З., XXXII, № 25,173). [2]) Такъ была устроена дорога по петербургско-ярославскому тракту (551 с.), сокращено количество лошадей по выборгскому тракту (44 с.; П. С. З., XXXI, № 24,223), опредѣлено взимать вѣсовыя деньги съ корреспонденціи ликвидаціонной коммиссіи (160 с.). Рѣшено прибавить прогоны по нѣкоторымъ трактамъ (399—401 с.; П. С. З., XXXII, № 25,101). Установлены почтовые тракты съ Москвой вслѣдствіе приближенія непріятеля въ 1812 г. (549—550 стр.; П. С. З., XXXII, № 25,246). Ямщики, взятые между Вышнимъ Волочкомъ и С.-Петербургомъ по случаю войны на службу казаками, возвращены для исполненія ямской повинности (692 с.). Назначено содержаніе сиротамъ почталіоновъ и другихъ почтовыхъ служителей (698 с.), [3]) Для заграничной корреспонденціи изданъ новый тарифъ (44 стр., П. С. З., XXXI, № 24,207), пакеты съ корабельными документами, посылаемые въ нейтральныя коммиссіи, были освобождены отъ уплаты вѣсовыхъ денегъ (62 стр.), [4]) Именно было установлено, чтобы волостнымъ старшинамъ, имѣющимъ золотыя медали или донаты св. Іоанна Іерусалимскаго, наказаніе содержаніемъ въ рабочіе дома было замѣняемо содержаніемъ при полиціи (282 с.). Дѣла о преступникахъ, обвиняемыхъ въ кражѣ не свыше пяти рублей, предписано разсматривать сельскимъ властямъ, а свыше этой суммы—уѣзднымъ судамъ (318 с.), [5]) Ж. К. М., II, 53 стр.

ПЯТАЯ ГЛАВА.

Законодательная дѣятельность государственнаго совѣта (по департаменту законовъ).

Образованіе закона: иниціатива, обсужденіе, толкованіе и дополненіе законовъ. Редакція и примѣненіе законовъ. Дѣятельность департамента законовъ въ области публичнаго права: преобразованіе сената и общихъ губернскихъ учрежденій. Права разныхъ сословій (дворянства, духовенства, купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ), государственное хозяйство (повинности, подати, пошлины и проч.), торговля и промышленность, земледѣліе, народное образованіе, общественное призрѣніе, народное здоровье и безопасность и пути сообщенія. Законодательство по отдѣльнымъ мѣстностямъ Россіи. Разсмотрѣніе въ департаментѣ законовъ проэктовъ гражданскаго, уголовнаго и торговаго уложенія и устава гражданскаго судопроизводства. Дѣятельность департамента законовъ въ области частнаго права (семейнаго, имущественнаго, наслѣдственнаго и обязательственнаго), гражданскаго процесса, уголовнаго права и судопроизводства.

Законодательная дѣятельность государственнаго совѣта въ 1810—1825 г.г. по всѣмъ его департаментамъ представляется чрезвычайно обширною, обнимаетъ всѣ предметы государственнаго управленія. Мы, однако, здѣсь остановимся только на обозрѣніи дѣятельности одного департамента законовъ [1]), въ которой особенно ярко отразился законодательный характеръ организаціи совѣта во вторую половину царствованія Александра I. Поэтому только департаменту законовъ принадлежитъ право *толкованія и дополненія* законовъ, какъ ихъ *редакція* и опредѣленіе условій *примѣненія* законовъ. Совѣтъ въ департаментѣ законовъ рѣшительно присвоиваетъ себѣ право разсмотрѣнія законовъ, иниціатива которыхъ при-

---

[1]) Вся дѣятельность остальныхъ департаментовъ государственнаго совѣта будетъ разсмотрѣна нами въ слѣдующемъ второмъ выпускѣ II тома изслѣдованія.

надлежала министрамъ, сенату или же самому государю [1]). Такъ по дѣлу о распространеніи на духовенство магометанскаго исповѣданія, избираемое изъ подушнаго состоянія, права освобожденія отъ тѣлеснаго наказанія, принадлежащаго православному духовенству, совѣтъ согласился съ сенатомъ, что магометанское духовенство не изъ дворянъ не можетъ пользоваться этимъ правомъ. Но въ тоже время совѣтъ отклонилъ „разсужденіе сената", что „преимущества о ненаказаніи за уголовныя преступленія принадлежатъ одному только греко-россійскому духовенству, ни на какое другое, а тѣмъ паче на магометанское распространены быть не могутъ". Этотъ вопросъ, неразсмотрѣнный еще въ департаментѣ законовъ, рѣшено предоставить „особо надлежащему соображенію сего департамента" [2]). Совѣтъ избѣгалъ случаевъ, когда могла быть нарушена его компетентность по „Образованію" 1810 года. Поэтому, когда въ департаментѣ законовъ возникъ вопросъ о дополненіи закона о раздѣлахъ, дѣйствующаго въ бѣлорусскихъ губерніяхъ, литовскаго статута, по поводу просьбы князей Любомірскихъ, просявшихъ о раздѣлѣ имѣнія между ними, какъ наслѣдниками, департаментъ отклонилъ это дѣло, какъ неподлежащее его рѣшенію по силѣ „Образованія" государственнаго совѣта [3]). При возбужденіи въ совѣтѣ дѣла

---

[1]) Это будетъ видно при обозрѣніи законодательной дѣятельности департамента, [2]) Архивъ госуд. совѣта, изданіе Калачева, IV томъ, 2 часть, 274—275 с.; П. С. З., XXXVIII, № 28,891, [3]) Архивъ госуд. совѣта, 465—469 стр. По литовскому статуту раздѣлы между совершеннолѣтними и малолѣтними наслѣдниками допускаются только временно, съ предоставленіемъ права малолѣтнимъ просить о передѣлѣ по достиженіи совершеннолѣтія. Не смотря на то, что въ числѣ князей Любомірскихъ были малолѣтніе, совѣтъ не согласился на прошеніе одного изъ нихъ, князя Константина Любомірскаго утвердить произведенный временный раздѣлъ навсегда: это было бы противно „Образованію" совѣта, которымъ предоставлено совѣту только обсужденіе законопроэктовъ, а не самостоятельная ихъ отмѣна и произвольное нарушеніе. Поэтому департаментъ могъ согласиться только на дополненіе общаго закона о раздѣлахъ по литовскому статуту (см. ниже).

о разсчетахъ съ поставщиками казны въ % деньгахъ совѣтъ рѣшилъ, чтобы морской министръ, до котораго оно касалось, обратился бы съ этимъ дѣломъ въ сенатъ, если онъ найдетъ „неясность и неопредѣлительность въ законахъ по этому предмету“ [1]). При своей дѣятельности департаментъ законовъ ставилъ себѣ цѣлью „вникнуть въ причины, нарушающія существующій порядокъ, и сохранить правила, долговременно признанныя полезными“ [2]).

Департаменту законовъ приходилось *толковать* законы какъ изъ области публичнаго, такъ и частнаго права, при чемъ онъ прибѣгалъ, смотря по обстоятельствамъ, то къ распространительному, то ограничительному толкованію законовъ. Такъ по дѣлу о вычетѣ жалованья секретарю большесольской ратуши, Красавину за три мѣсяца его отпуска совѣтъ, соглашаясь съ сенатомъ, разъяснилъ существующій законъ объ этомъ такимъ образомъ, что онъ относится въ цѣломъ своемъ видѣ только къ чиновникамъ государственной службы, но не тѣмъ, кто получаетъ жалованье изъ городскихъ доходовъ. Вычетъ изъ жалованья Красавина поэтому долженъ быть произведенъ не въ пользу казны, а города и не за все время отпуска, какъ у чиновниковъ, а только за трехмѣсячную его отсрочку; за первые же 29 дней отпуска Красавина, согласно закону 1785 г., вычета жалованья у него не производить [3]). Въ поясненіе закона относительно дворянъ, невыслужившихъ по выбору дворянства въ должностяхъ полнаго трехлѣтія, совѣтъ, соглашаясь съ мнѣніемъ общаго собранія сената, постановилъ (въ 1820 г.): дворянъ, невыслужившихъ по выборамъ въ высшихъ должностяхъ полнаго трехлѣтія, на кото-

---

[1]) Ibidem, 512 стр.; въ данномъ случаѣ совѣтъ, очевидно, не желалъ нарушать установленнаго порядка въ разсмотрѣніи законодательныхъ дѣлъ и предоставилъ сенату возбудить въ совѣтѣ вопросъ о неясности и неопредѣленности закона уже послѣ разбора самого дѣла, [2]) Такъ высказалась однажды коммиссія составленія законовъ въ департаментѣ, который согласился съ нею (ibidem, 428 с.), [3]) Ibidem, 150—106 с., 2 П. С. З., № 288.

рое они избираются, опредѣлять и къ нисшимъ. Это правило рѣшено распространить на всѣ губерніи, въ которыхъ мѣста занимаются по выбору дворянства [1]). Но въ тоже время сила этого закона ограничена потомъ тѣмъ постановленіемъ, что дворяне, поступившіе изъ кандидатовъ на мѣста избранныхъ чиновниковъ, если они прослужатъ въ высшемъ званіи сряду $^{2}/_{3}$ трехлѣтняго срока, не могли избираться къ нисшимъ должностямъ, причемъ подразумѣвалось, что кандидаты эти поступаютъ на должности за выбытіемъ или неявкою къ нимъ избранныхъ чиновниковъ [2]). Когда въ совѣтѣ возникъ вопросъ о томъ, какъ понимать законъ касательно возведенія въ дворянство лицъ, дѣды и отцы которыхъ имѣли чины, приносящіе личное дворянство, департаментъ законовъ полагалъ слѣдовать въ этомъ случаѣ порядку, наблюдаемому сенатомъ до 1815 г.; до этого года въ дворянское званіе возводились тѣ, дѣды и отцы которыхъ были на службѣ 20 лѣтъ въ чинахъ, приносящихъ личное дворянство. Такая практика основывалась, по мнѣнію департамента, на 92 ст. двор. грамоты, которой опредѣляется 20 лѣтъ службы отцу и сыну просителя, при чемъ послѣдній можетъ быть и малолѣтнимъ [3]). Въ 1815 г. въ общемъ собраніи сената было принято правило, чтобы просители возводились въ дворянское званіе только въ томъ случаѣ, если дѣды и отцы ихъ прослужили въ офицерскихъ чинахъ каждый по 20 лѣтъ и чтобы сами просители были въ совершенныхъ лѣтахъ и на службѣ. Это мнѣніе сената было потомъ принято половиной членовъ (восемью) общаго собранія совѣта „по тому уваженію, что чѣмъ болѣе затруднится возведеніе въ дворянство, тѣмъ сіе будетъ

---

[1]) А. Г. С., IV, 2, 112—113 стр.; 1-е П. С. З., XXXVII, № 28,084. [2]) А. Г. С., ibidem, 114 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,412. [3]) Въ этой 92 ст. сказано: „буде отецъ и сынъ имѣли чины, приносящіе личное дворянство, и пребывали 20 лѣтъ въ службѣ безпорочно, то внуку дозволяется просить дворянства дѣйствительнаго“.

полезнѣе для государства". Государь утвердилъ это мнѣніе членовъ совѣта [1]) Къ ограничительному же толкованію закона совѣтъ прибѣгаетъ въ слѣдующихъ двухъ случаяхъ, изъ которыхъ въ одномъ мнѣніе департамента законовъ также не было принято въ общемъ собраніи совѣта. Департаментъ именно высказался за то, чтобы грамоты на дворянское достоинство, выдаваемыя изъ Эчміадзинскаго синода за подписью католикоса или армянскаго патріарха, принимать въ уваженіе въ сенатѣ, куда онѣ будутъ представляться мѣстнымъ начальствомъ, „по соображенію обстоятельствъ". Но въ общемъ собраніи совѣта шесть его членовъ нашли, что эти патріаршія грамоты не могутъ быть принимаемы за доказательство дворянскаго званія, такъ какъ онѣ выдаются духовными людьми, неимѣющими для доказательства надлежащихъ документовъ. Государь утвердилъ это мнѣніе членовъ совѣта [2]). Такого разногласія между департаментомъ законовъ и общимъ собраніемъ совѣта не произошло относительно разъясненія смысла закона 23 февр. 1823 года о преступникахъ и бродягахъ. Совѣтъ согласился съ мнѣніемъ министра юстиціи, что этотъ законъ не распространяется на лишенныхъ чести дворянъ, чиновниковъ и канцелярскихъ служителей [3]).

Въ слѣдующихъ двухъ случаяхъ, относящихся уже къ частному праву, примѣняется совѣтомъ снова распространительное толкованіе закона. Такъ была распространена сила закона 20 ноября 1814 г. о томъ, чтобы при покупкѣ заселенныхъ земель недворянами продавецъ долженъ обитаю-

---

[1]) Архивъ государ. совѣта, IV, 2, 250 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,745. [2]) А. Г. С., ibidem, XXXVIII, № 29,146. Государь согласился въ этомъ случаѣ съ мнѣніемъ меньшинства: одиннадцать членовъ „утвердили заключеніе" департамента законовъ, [3]) А. Г. С., ibidem, 269—270 с.; П. С. З., XL, № 30,236; сила этого закона должна, по мнѣнію министра юстиціи, съ которымъ согласился и департаментъ законовъ, относиться только къ преступникамъ „нижняго состоянія, неизъятымъ изъ тѣлеснаго наказанія".

щихъ на нихъ крестьянъ перевесть на другія земли или продать дворянину, и на земли, отдаваемыя помѣщиками въ залогъ [1]). Люди однодворческаго происхожденія при отчужденіи отъ ихъ владѣльцевъ зачитались помѣщикамъ за рекрутъ: въ этомъ случаѣ былъ распространенъ на однодворцевъ указъ 9 марта 1820 г. о томъ, чтобы зачитать за рекрутъ людей духовнаго и солдатскаго происхожденія, оказывающихся въ жалованныхъ имѣніяхъ [2]). По вопросу о томъ, изъемлются ли привиллегіями воспитательнаго дома заложенныя въ немъ имущества отъ взысканія въ казну пошлинъ, совѣтъ въ департаментѣ законовъ „въ разрѣшеніе возникшихъ сомнѣній и поясненіе существующихъ узаконеній" сдѣлалъ новое постановленіе. Здѣсь было сказано, что „по разуму данныхъ воспитательнымъ домамъ привиллегій покупка и продажа недвижимыхъ имуществъ, какъ въ собственность имъ принадлежащихъ, такъ и по просроченнымъ закладнымъ должна быть совершаема безъ взысканія въ казну пошлинъ" [3]). Совѣтъ рѣшилъ, чтобы дѣйствіе указа 13 іюня 1821 года о дозволеніи принимать въ виленской губерніи въ теченіе 1821 г. къ засвидѣтельствованію акты прежнихъ лѣтъ, писанные на простой бумагѣ, ограничить только этой губерніей, но не распространять на польскія губерніи; акты, составленные въ виленской губерніи, поэтому запрещено принимать къ засвидѣтельствованію въ другихъ губерніяхъ [4]). Правило объ отсылкѣ въ приказы общественнаго призрѣнія всѣхъ спорныхъ суммъ, поступающихъ изъ присутственныхъ мѣстъ, распространено на губерніи, присоединенныя отъ Польши [5]). Дѣйствіе закона 1801 г., по которому право казны по смерти послѣдняго въ родѣ оставлено только на тѣ имѣ-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 360 с.; 2-е П. С. 3., № 906, [2]) А. Г. С., ibidem, 128—130 с.; 1-е П. С. З., XXXVIII, № 29,619, [3]) А. Г. С., 160 стр.; 2-е П. С. З., № 332, [4]) А. Г. С., 175—176 стр.; 2-е П. С. З., № 203, [5]) А. Г. С., ibidem, 1-е П. С. З., XXXVII, № 28,665.

нія, которыя остаются за продажей и закладомъ, распространено на Грузію, гдѣ по уложенію царя Вахтанга предписано брать въ казну всѣ имѣнія, остающіяся послѣ умершихъ бездѣтно [1]). Остзейскія губерніи изъяты изъ общихъ правилъ о порядкѣ сношеній уѣздныхъ судебныхъ и полицейскихъ мѣстъ и о производствѣ дѣлъ по долговымъ обязательствамъ [2]) Силу 7 п. указа 13-го марта 1714 г., которымъ повелѣвалось всякому послѣднему въ родѣ, неимѣющему мужскаго потомства, передавать свою фамилію и имѣніе въ потомство женскаго пола, департаментъ законовъ распространяетъ на родственныя наслѣдодателю лица разныхъ фамилій, равныхъ по близости и по правамъ на наслѣдство. При этомъ не долженъ былъ обойденъ ближайшій родственникъ наслѣдодателя, который имѣетъ предпочтительное право предъ другими на полученіе недвижимаго наслѣдственнаго имѣнія [3]).

Когда въ департаментъ законовъ поступило, разсмотрѣнное въ 1807 году непремѣннымъ совѣтомъ дѣло Вердеревскаго [4]), въ виду сомнѣній относительно смысла послѣдовавшаго по поводу этого дѣла указа, въ департаментѣ возникъ вопросъ о томъ, должно ли считать родовымъ имѣніе, пріобрѣтенное покупкою у родственниковъ той же фамиліи. Департаментъ нашелъ, что послѣдующія разнообразныя рѣшенія дѣла Вердеревскаго разными мѣстами произошло отъ того, что три изъ нихъ „судили *по словамъ* закона, а три другія *по его смыслу*, но такъ какъ дѣла судебныя велѣно рѣшать не по смыслу, но по словамъ закона, то рѣшенія первыхъ трехъ мѣстъ [5]) заслуживаютъ предпочтительнаго утвержденія“. Это мнѣніе департамента было принято въ общемъ

---

[1]) А. Г. С.. 919—922 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,761. По этому дѣлу утверждено государемъ мнѣніе большинства членовъ совѣта, [2]) А. Г. С., ibidem, П. С. З., XXXVIII, № 29,385, [3]) А. Г. С., 391—392 стр., П. С. З., XXXIV, № 27,144, [4]) См. выше, третью главу, 322—323 с., [5]) Именно рязанской гражданской палаты, коммиссіи прошеній и общаго собранія сената.

собраніи совѣта, которое постановило: „ту часть имѣнія Вердеревскаго, которая имъ куплена у родственниковъ, не бывъ прежде отъ него имъ продана, считать имѣніемъ благопріобрѣтеннымъ, съ тѣмъ, дабы таковое положеніе имѣло силу закона во всѣхъ спорахъ о наслѣдствѣ, къ коимъ оно по подобному случаю примѣнено быть можетъ“ [1]). Указъ 15-го февраля 1815 года объ уравнительномъ раздѣлѣ движимаго имѣнія между сыновьями и дочерьми при большемъ числѣ послѣднихъ въ семьѣ былъ распространенъ и на тѣ случаи, когда за выдѣломъ дочерямъ надлежащихъ частей остающіяся затѣмъ части для сыновей будутъ меньше дочернихъ: въ этомъ случаѣ по выдѣлѣ одному изъ супруговъ, оставшемуся во вдовствѣ, указанной части, остальное имущество должно быть раздѣлено между сыновьями и дочерьми поровну [2]). Правило устава дерптскаго университета о томъ, чтобы въ выморочномъ имуществѣ члена университета наслѣдовалъ университетъ, распространено на всѣ вообще университеты и ихъ учебные округа [3]). Когда въ департаментъ законовъ поступило дѣло княгини Бѣлосельской о выкупѣ имѣнія, проданнаго ея родственникомъ, бригадиромъ Дурасовымъ купцу Старикову, было рѣшено обратиться къ истолкованію смысла закона 1807 г. [4]), которымъ запрещалось отдавать на выкупъ земли, пріобрѣтенныя въ собственность отъ дворянъ казенными крестьянами и прочаго званія людьми, равно и земли, купленныя отъ тѣхъ сословій дворянами. Департаментъ законовъ, согласно съ мнѣніемъ общаго собранія московскихъ департаментовъ сената, положилъ ограничить силу этого закона только имѣніями, которыя продаются безъ крестьянъ. Общее же собраніе совѣта сочло нужнымъ „изложить истолкованіе закона 1807 г. съ большею

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 403—404 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,547, [2]) 441—442 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,891, [3]) 453—454 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,664, [4]) П. С. З., XXIX, № 22,519.

опредѣленностью". Поэтому было постановлено, что этимъ указомъ запрещено отдавать на выкупъ только незаселенныя земли, перешедшія отъ одного состоянія къ другому, но подъ силу этого закона не подходятъ никакія другія недвижимыя имѣнія [1]). Постановленія о цѣнѣ на недвижимыя имѣнія для пріема ихъ въ залогъ по виннымъ откупамъ распространены на всѣ вообще казенные подряды и поставки [2]). Признано справедливымъ и согласнымъ съ существующими законами правила, созданныя для взысканія соляныхъ и откупныхъ недоимокъ, распространить на всѣ казенныя вѣдомства съ тѣмъ, чтобы залоги по внесеніи суммы, въ которой они приняты, возвращались залогодателямъ [3]). Правило о переводѣ на русскій языкъ документовъ просителей изъ дворянъ и мѣщанъ, христіанъ и евреевъ распространено и на разночинцевъ бѣднаго состоянія [4]). Сила 98 п. 1 ч. X отд. устава о банкротахъ, которымъ казенныя долговыя взысканія, обезпеченныя особымъ залогомъ до банкротства, удовлетворяются наравнѣ съ частными долгами, распространена на штрафы, взыскиваемые за неправыя ихъ по дѣламъ апелляціи. Эти штрафы причисляются къ массѣ конкурсныхъ долговъ банкрота лишь въ томъ случаѣ, если они откроются въ срокъ, узаконенный для предъявленія исковъ [5]). Наконецъ, указъ 1807 г., которымъ предписывалось переводить въ столицы торги на продаваемыя за долги дворянскія имѣнія, если въ губерніяхъ, гдѣ они находятся, не явится покупщиковъ [6]), распространенъ на купеческія имѣнія, продаваемыя съ публичныхъ торговъ по казеннымъ или частнымъ взысканіямъ [7]).

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 476—478 стр., П. С. З., XXXIV, № 26,674, [2]) А. Г. С., IV, 2 ч., П. С. З., XXXII, № 25,058, [3]) А. Г. С.. ibidem, 513—514 стр., [4]) 557 с.; 2-е П. С. З., № 388 (утверждено въ 1826 г.), [5]) 601—602 с. (утверждено въ 1827 г., [6]) 1-е П. С. З., XXIX, № 22,488, [7]) А. Г. С., ibidem, 642 с.; П. С. З., XXXV, № 27,288. Было примѣнено распространительное толкованіе закона еще къ положенію объ остзейскихъ крестьянахъ (см. ниже).

Дѣятельность департамента законовъ относительно *дополненія* законовъ, уставовъ и учрежденій была менѣе обширна сравнительно съ ихъ толкованіемъ; она ограничивается преимущественно сферой частнаго права. Въ области публичнаго права положеніе о сборѣ пошлинъ было дополнено совѣтомъ правилами о крѣпостномъ и гербовомъ сборѣ въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ [1]). Затѣмъ былъ дополненъ же (въ 1823 г.) законъ 1810 г о взысканіи крѣпостныхъ пошлинъ за продаваемыя имѣнія въ тѣхъ же губерніяхъ постановленіемъ, чтобы эти пошлины взыскивались при каждой переуступкѣ имѣній однимъ кредиторомъ другому [2]). Департаментъ законовъ составилъ также дополнительныя статьи къ уставу коммерческаго суда въ Одессѣ [3]). Всѣ остальные случаи дополненія законовъ департаментомъ относятся къ частному праву. Такъ указъ 4 октября 1801 г. объ учрежденіи опеки надъ имѣніями дворянъ, живущихъ въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ и военныхъ губернаторовъ, управляющихъ гражданскою частью, рѣшено пополнить общимъ правиломъ, чтобы учрежденіе опеки надъ имѣніями дворянъ составлять въ собраніи изъ губернскаго предводителя и всѣхъ уѣздныхъ предводителей дворянства той губерніи вмѣстѣ съ дворянскимъ депутатскимъ собраніемъ [4]). Законы относительно должности гофмаклера, маклера и нотаріуса были дополнены положеніемъ, чтобы всѣ они совершали только акты, предписанные имъ по должности; акты же, въ которыхъ заключаются условія о продажѣ или уступкѣ однимъ лицомъ другому недвижимаго имѣнія (помѣстья или вотчины), только засвидѣтельствовались этими лицами, а не записывались въ книги со взятіемъ пошлинъ. Такого рода

---

[1]) А. Г. С., 167—170 с.; утверждено при Николаѣ I; 2-е П. С. З., № 751, [2]) А. Г. С., 193—194 с.; 1-е П. С. З., XXXVIII, № 29,492, [3]) А. Г. С., 703—724 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,789, [4]) А. Г. С., 812 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,193; утверждено мнѣніе большинства голосовъ.

акты должны были представляться для явки въ уѣздные суды или гражданскія палаты. Городскіе магистраты должны были выдавать маклерамъ и нотаріусамъ книги, гдѣ означались бы предметы, которые запрещено въ нихъ вписывать, и ежегодно ревизовать эти книги [1]). Мы уже упоминали о дѣлѣ князей Любомірскихъ, просившихъ совѣтъ утвердить навсегда временный раздѣлъ между ними наслѣдственнаго имѣнія. Отказываясь отъ разрѣшенія этого случая, неподходящаго подъ компетентность совѣта, департаментъ законовъ въ тоже время призналъ возможнымъ сдѣлать дополненіе къ закону о раздѣлахъ имѣній въ бѣлорусскихъ губерніяхъ. Находя временные раздѣлы имѣній, указанные въ литовскомъ статутѣ [2]), тягостными и стѣснительными для всѣхъ наслѣдниковъ и вредными для ихъ интересовъ, департаментъ предложилъ дополнить этотъ законъ дозволеніемъ дѣлать вѣчные раздѣлы имѣній въ бѣлорусскихъ губерніяхъ, если въ числѣ наслѣдниковъ будутъ совершеннолѣтніе и малолѣтніе [3]). Это мнѣніе департамента законовъ было принято въ общемъ собраніи совѣта и утверждено государемъ, при чемъ новое положеніе распространено на всѣ губерніи, гдѣ дѣйствуетъ литовскій статутъ [4]). Уставъ о банкротахъ былъ дополненъ такимъ образомъ, что конкурсу предоставлено право выкупать заложенное въ банкѣ имѣніе банкрота и потомъ распоряжаться имъ на основаніи устава: конкурсъ, учрежденный надъ дѣлами банкрота, по уставу, полный хозяинъ всего оставшагося послѣ него имѣнія [5]). Наконецъ, былъ допол-

---

[1]) А. Г. С., IV, 2, 409—412 стр., [2]) 6 раздѣлъ, 12—13 артикулы, [3]) При этомъ одинъ членъ совѣта, графъ Салтыковъ предложилъ руководиться содержащимся въ 29 гл. проэкта гражд. уложенія положеніемъ о порядкѣ раздѣловъ съ присоединеніемъ 12 главы того же проэкта объ опекѣ и обязанностяхъ опекуновъ. Но это мнѣніе Салтыкова было оставлено безъ вниманія какъ въ департаментѣ законовъ, такъ и въ общемъ собраніи совѣта (А. Г. С., IV, 2, 471—472, [4]) Ibidem, 471—474 стр.; П. С. З., XXXIII, № 26,338; утверждено мнѣніе большинства голосовъ, [5]) А. Г. С., 591—593 стт.; П. С. З., XXXVIII, № 29,174.

ненъ въ департаментѣ законъ объ отдачѣ въ военную службу съ зачетомъ за рекрутъ скопцовъ [1]) новымъ закономъ, по которому женщины, оскопляющія себя и другихъ, не должны были оставаться на казенныхъ заводахъ и вблизи ихъ, гдѣ онѣ могли „распространять зло съ большою удобностью“; ихъ велѣно отсылать на суконную фабрику въ иркутскую губернію [2]).

Кромѣ изъясненія смысла законовъ, уставовъ и учрежденій и дополненія къ нимъ, совѣтъ въ общемъ его собраніи обращалъ вниманіе и на точную *редакцію законовъ*, разсматривавшихся въ департаментѣ законовъ. Это особенно видно изъ всѣхъ взглядовъ на этотъ предметъ, которые были высказаны членами совѣта при разсмотрѣніи проэкта гражданскаго уложенія. Вице-адмиралъ Шишковъ въ своихъ „Примѣчаніяхъ“ на первую главу проэкта указываетъ на то, что при составленіи и изданіи законовъ должна наблюдаться крайняя осторожность [3]) и ставитъ требованіе, чтобы „языкъ законовъ, извѣщающій ихъ волю и силу, былъ простой, чистый, состоящій изъ словъ ясныхъ и съ точностью опредѣленныхъ“ [4]). На той же необходимости ясной и точной редакціи законовъ настаиваетъ министръ юстиціи, Трощинскій [5]),

---

[1]) П. С. З., XXIX, № 22,422 и XXX, № 23,294. [2]) А. Г. С., ibid., 828 с.; П. С. З.; XXXVIII, № 28,089 [3]) „Новоиздаваемые законы влекутъ, говоритъ Салтыковъ, за собою весьма важныя послѣдствія, славу или безславіе законодателя, пользу или вредъ государства и потому при составленіи оныхъ требуютъ крайней осторожности, основанной не на легкихъ и опрометчивыхъ порывахъ умозрительной учености, но на правилахъ вѣры и благонравія, на зрѣлости разсудка, на правахъ и обычаяхъ своего народа и вообще на опытности и знаніи дѣлъ и сердецъ человѣческихъ“ (Архивъ госуд. совѣта, IV, 1 ч., 112 стр.), [4] Ibidem, [5]) „Книга законовъ, наполненная искуственными изворотами, представила бы намъ, говоритъ Трощинскій, болѣе или менѣе умозрительныхъ истинъ, тогда, когда не можетъ быть она учебной книгой, но дѣйствующею по прямому направленію на обузданіе воли человѣческой, на благосостояніе каждаго гражданина и на блаженство цѣлаго народа, будучи книгой дѣйствій человѣческихъ, въ извѣстность приведенныхъ, а не мнѣній, до безконечности распложаемыхъ. Здѣсь должна быть употреблена обыкновенная

который высказалъ убѣжденіе, что при составленіи новыхъ законовъ должны быть указаны ихъ источники. Онъ же полагалъ, что „истинное достоинство гражданскихъ законовъ, о которомъ позволительно судить въ нашъ просвѣщенный вѣкъ, требуетъ, чтобы въ общій составъ ихъ не были вводимы сторонніе предметы, независящіе отъ ихъ власти и силы, въ частный составъ ихъ членовъ не были включаемы придаточныя вещи, долженствующія постепенно имѣть свои собственныя мѣста; равнымъ образомъ, чтобы единство предмета, въ оглавленіи ознаменованнаго, сохраняемо было колико возможно въ цѣлости и приличной связи въ отношеніи къ другимъ, ближайшій союзъ имѣющимъ, предметамъ" [1]). Графъ Салтыковъ въ своемъ возраженіи Трощинскому, доказывавшему, что проэктъ гражданскаго уложенія „испорченный переводъ Наполеонова кодекса", и рѣшительно отвергавшему мысль о заимствованіи иноземныхъ законовъ [2]), замѣчаетъ, что „сходство закона съ закономъ, существующимъ въ другихъ государствахъ, не можетъ ни умалить, ни увеличить существеннаго его достоинства" [3]). Наконецъ, и адмиралъ Мордвиновъ

рѣчь, а вещи долженствуютъ находиться въ естественномъ и ближайшемъ одна отъ другой разстояніи. Испещрять законы множествомъ искусственныхъ умословій значило бы разсѣвать въ народѣ сѣмена всякихъ толковъ, значило бы также ввѣрять судьбу законовъ въ руки небольшаго числа людей, приготовленнымъ къ умственнымъ хитростямъ, отъ коихъ правосудіе болѣе можетъ страдать, нежели получить услуги. Законы не требуютъ многословія въ родѣ метафизическихъ тонкостей, до которыхъ присутственнымъ мѣстамъ и тяжущимся нѣтъ никакой нужды. Напротивъ, они требуютъ ясности, естественной простоты, чистой логики, правильныхъ умозаключеній, изящной выкладки словъ, безъ многорѣчія и развлеченій. Они требуютъ полноты, которая должна состоять въ томъ, чтобы не входить въ исчисленіе лишнихъ подробностей" (А. Г. С., ibidem, 131—132 стр.).

[1]) Ibidem, 144—145 стр., [2]) Ibidem, 146 стр.; см. ниже, [3]) „Перемѣнить законъ для того только, чтобы избѣгнуть сходства съ закономъ иноземнымъ, или не вводить въ отечествѣ своемъ такихъ постановленій, кои могутъ быть ему полезны, потому единственно, что они существуютъ въ другихъ державахъ, значило бы, по словамъ Салтыкова, не постигать цѣли и не чувствовать важности законодательства. Народъ россійскій, подавшій всѣмъ прочимъ примѣръ

высказалъ также нѣсколько важныхъ соображеній относительно редакціи законовъ [1]).

Департаментъ законовъ обнаружилъ въ одномъ случаѣ свой взглядъ на соотношеніе между общимъ и спеціальнымъ закономъ, въ связи съ которымъ былъ затронутъ имъ и вопросъ о формальныхъ условіяхъ примѣненія законовъ вообще. Онъ согласился съ мнѣніемъ коммиссіи составленія законовъ, что указъ 1763 года, которымъ была уничтожена купчая, данная купчихой Марковой ея мужу, какъ нераспубликованный и частный, не можетъ быть признанъ общимъ закономъ, для всѣхъ обязательнымъ и отмѣняющимъ силу прежнихъ законовъ. „Если бы этому до сихъ поръ (до 1823 г.) недѣйствительному закону признано было нужнымъ, разсуждаетъ департаментъ, дать силу и дѣйствіе общаго закона, то должно сначала опубликовать его, а потомъ уже и примѣнять къ дѣламъ, считая его дѣйствительность со дня полученія онаго въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ. Иначе пришлось бы считать подлежащими уничтоженію всѣ купчія, совершенныя между супругами до 1763 г., и всѣ переходы, на нихъ основанныя, подверглись бы безчисленнымъ тяжбамъ и затрудненіямъ“ [2]). Другой случай, гдѣ департаментъ вы-

пламенной любви къ отечеству и всѣхъ добродѣтелей, составляющихъ истинное достоинство гражданина, можетъ безъ уничиженія признаться, что въ нѣкоторыхъ государствахъ просвѣщеніе сдѣлало болѣе успѣховъ, нежели въ Россіи“ (161 стр.).

[1]) Именно адмиралъ Мордвиновъ признаетъ справедливость того факта, что „узаконенія наши многочисленны и въ томъ ихъ главный порокъ; по многочисліе проистекло изъ быстраго и безпримѣрнаго шествія Россіи ко всякому роду преуспѣянія. Всего полезнѣе было бы уменьшить токмо излишество, согласить противорѣчія, стереть обветшалость, отсѣчь острія, уязвляющія благо, и сократить число, дабы всякому съ удобностью познать и упамятовать ихъ возможно было“. Мордвиновъ же думаетъ, что „надежнѣе положиться на законъ, проистекшій отъ испытанной и чувствуемой нужды въ ономъ, нежели отъ единой догадки о пользахъ, ожидаемыхъ и предусматриваемыхъ умственно“ (166 стр.), [2]) А. Г. С., 388—390 с.; сообразно съ такимъ взглядомъ совѣта на законъ 1873 г. былъ изданъ въ 1825 г. новый законъ, что „продажа имѣнія отъ одного супруга къ другому непротивна закону“ (П. С. З., XL, № 30,472).

сказался о моментѣ, съ котораго вновь изданный законъ получаетъ примѣненіе въ самой жизни, было дѣло коллежскаго регистратора Василькова. Послѣдній пріобрѣлъ по духовному завѣщанію недвижимое имѣніе. Департаментъ законовъ предписалъ ему продать это имѣніе, которымъ онъ не могъ владѣть по силѣ указа 11 іюля 1814 г. о непріобрѣтеніи личными дворянами крестьянъ и дворовыхъ людей [1]): духовное завѣщаніе, въ силу котораго Васильковъ сдѣлался наслѣдникомъ имѣнія, хотя и было писано и представлено въ судъ до этого указа, но утверждено судомъ и вошло въ силу уже послѣ того, какъ состоялся означенный указъ [2]). Законъ, слѣдовательно, получалъ полное примѣненіе со времени своего изданія ко всѣмъ опредѣляемымъ имъ юридическимъ отношеніямъ, хотя бы эти послѣднія возникли при дѣйствіи прежняго закона.

Обращаемся къ обозрѣнію дѣятельности департамента законовъ по отдѣльнымъ предметамъ государственнаго управленія и сначала въ области *публичнаго права*. Здѣсь мы находимъ нѣсколько новыхъ законовъ относительно организаціи *сената*,—его компетентности. Департаментъ принялъ положеніе о томъ, чтобы вносились въ сенатъ на его ревизію приговоры уголовныхъ палатъ по дѣламъ о чиновникахъ, предаваемыхъ суду ревизующими губерніи сенаторами за преступленія по должностямъ, хотя бы тѣ чиновники и оправданы были ими и приговоры были утверждены начальниками губерній [3]) На утвержденіе же сената должны были представляться приговоры о купцахъ 1 и 2 гильдіи, присужденныхъ къ тяжкимъ наказаніямъ: лишенію добраго имени или къ ссылкѣ [4]). Въ департаментѣ законовъ было принято предложеніе комитета министровъ, чтобы губернскихъ предводителей дворян-

[1]) П. С. З., XXXII, № 25,604, [2]) А. Г. С., IV, 2, 463—464 с., [3]) Ibidem, 2, 9 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,825, [4]) А. Г. С., ibidem, 10 стр.

ства, губернскихъ маршаловъ и исправляющихъ ихъ должность предавать съ Высочайшаго разрѣшенія суду сената [1]). Совѣтъ обратилъ вниманіе на медленность рѣшенія въ сенатѣ дѣлъ [2]), причину котораго онъ видѣлъ въ порядкѣ его дѣлопроизводства, въ частыхъ разногласіяхъ членовъ сената при разсмотрѣніи дѣлъ. Поэтому совѣтъ предписываетъ коммиссіи составленія законовъ разсмотрѣть подробно все учрежденіе сената, въ образованіи котораго скрывались и другія причины замѣченнаго совѣтомъ недостатка [3]). По вопросу о томъ, имѣютъ ли право тяжущіеся отводить отъ рѣшенія своихъ дѣлъ въ сенатѣ его членовъ совѣтъ высказался въ положительномъ смыслѣ, при чемъ въ департаментѣ были опредѣлены правила, при которыхъ можетъ быть допущенъ подобный отводъ сенаторовъ по существу и безъ оскорбленія чести послѣднихъ [4]). Наконецъ, совѣтъ согласился съ коммиссіей составленія законовъ, чтобы рѣшенія сенатскихъ департаментовъ, о пересмотрѣ которыхъ въ общемъ собраніи сената послѣдовало Высочайшее повелѣніе, не были приводимы въ исполненіе до окончанія дѣла. Если же эти рѣшенія уже исполнены на мѣстѣ, то согласно съ закономъ 27 янв. 1798 г. имѣнія оставлять подъ запрещеніемъ и надзоромъ губернскаго начальства. По дѣламъ же о движимыхъ имѣніяхъ спорные капиталы отдавать въ государственный заемный банкъ для обращенія ихъ изъ % въ пользу того, кому они потомъ будутъ присуждены общимъ собраніемъ сената [5]).

---

[1]) 16 стр.; это рѣшеніе было утверждено въ общемъ собраніи государственнаго совѣта уже въ 1826 г., а исполнено въ 1827 г. [2]) Нѣкоторыя дѣла производились въ низшихъ инстанціяхъ по 30 и 40 лѣтъ (ibidem, 17), [3]) А. Г. С., ibidem, 16—18 с., [4]) Ibidem, 20 с., [5]) 22 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,750, въ ненапечатанныхъ дѣлахъ общаго собранія государ. совѣта есть два дѣла, относящіяся къ организаціи сената: 1) о вакантномъ для сенаторовъ времени въ Казани и объ оставленіи на это время для рѣшенія дѣлъ одного изъ 3-хъ департаментовъ сената, въ Казани находящихся (въ 1812—1813 г.) и 2) о перемѣщеніи московскихъ департаментовъ сената изъ Казани въ Москву (Архивъ государ. совѣта, дѣла общаго собранія, 1-я папка, 8 тетр. и 3 папка, 17 тетрадь).

Нѣкоторыя предположенія департамента относительно устройства *общихъ губернскихъ учрежденій* не были утверждены государемъ [1]). Въ виду медленности производства дѣлъ въ казенныхъ палатахъ, обремененныхъ свидѣтельствованіемъ провіантскихъ магазиновъ, совѣтъ рѣшилъ освободить членовъ палатъ отъ этой обязанности наравнѣ съ членами губернскихъ правленій. Освидѣтельствованіе же магазиновъ предписано производить особой коммиссіи изъ разныхъ членовъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій [2]). Мнѣніе департамента законовъ о томъ, чтобы при производствѣ дѣлъ, въ которыхъ замѣшано духовное лицо, присутствовали депутаты отъ духовенства съ правомъ рѣшительнаго голоса при обсужденіи дѣла, было принято въ общемъ собраніи совѣта и утверждено государемъ [3]). Для уравненія дѣлъ по департаментамъ уголовной и гражданской палаты московской губерніи всѣ эти дѣла (слѣдственныя, апелляціонныя, дѣла по опекамъ и др.) были распредѣлены извѣстнымъ образомъ между обоими департаментами каждой изъ палатъ [4]). Преобразована была медицинская экспедиція черноморскаго флота, штатъ которой былъ увеличенъ въ виду болѣе скораго движенія въ ней дѣлъ [5]). Была учреждена экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ [6]). Члены земскаго и городскаго суда и городскаго магистрата въ г. Вильно получили право собирать на свое содержаніе доходы (копы) съ рѣ-

---

[1]) Таково было предположеніе совѣта объ освобожденіи гражданскихъ губернаторовъ отъ обязанности свидѣтельствовать вино и соль въ казенныхъ магазинахъ (24 с.). Таже судьба постигла и, разсмотрѣнное въ общемъ собраніи совѣта, предложеніе департамента, чтобы переписка о повсемѣстныхъ запрещеніяхъ и разрѣшеніяхъ имѣній была возложена на обязанность гражданскихъ палатъ; государь согласился съ мнѣніемъ меньшинства членовъ общаго собранія совѣта (6), чтобы эту переписку оставить попрежнему на обязанности губернскихъ правленій (28 - 30 стр.), [2]) 29—30 с.; П. С. З., XL, № 30,238, [3]) 32 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,477, [4]) 32—36 стр. П. С. З., XL, № 30,241, [5]) 35—36 с.; 2-е П. С. З., № 435, [6]) Архивъ госуд. совѣта, дѣла общаго собранія совѣта, 5-я папка, 5 тетрадь.

шаемыхъ ими судебныхъ дѣлъ [1]). Въ городахъ Онегѣ и Кеми учреждены ратуши съ словесными судами, а въ Кеми, кромѣ того, оставленъ для управленія общими дѣлами городской голова [2]). Утверждены, выработанныя коммиссіей составленія законовъ, правила для управленія полицейской частью въ Онеченскомъ посадѣ [3]). Затѣмъ въ совѣтѣ былъ разсмотрѣнъ проэктъ новаго закона объ условіяхъ поступленія на *государственную* (правительственную) *службу* лицъ разныхъ сословій: дворянъ, людей, уволенныхъ изъ податнаго званія, иностранцевъ и канцелярскихъ чиновниковъ въ Грузіи, кавказскихъ и сибирскихъ губерніяхъ, купцовъ, получившихъ осьмиклассные чины не по порядку службы, вольноотпущенныхъ и людей податнаго званія. Были утверждены, однако, спачала въ департаментѣ законовъ, а потомъ общемъ собраніи совѣта только правила пріема въ театральные служителя лицъ послѣднихъ двухъ категорій [4]). Лица, сложившія съ себя монашеское званіе, не могли быть опредѣляемы на государственную службу [5]). Поступающихъ въ константиновскую школу при межевой канцеляріи рѣшено для пополненія штата межевыхъ чиновниковъ удерживать въ межевомъ корпусѣ отъ вступленія ихъ изъ школы на должности до полученія ими перваго офицерскаго чина [6]). Духоборцы при поступленіи ихъ на государственную службу были освобождены отъ принесенія присяги [7]).

Совѣтъ занималъ вопросъ о томъ, какимъ образомъ могутъ быть наполнены повсемѣстно канцеляріи разныхъ учрежденій, но этотъ вопросъ остался безъ разрѣшенія въ царствованіе Александра I [8]). Болѣе положительныхъ результа-

---

[1]) А. Г. С., IV, 2 ч., 37—38 с.; П. С. З., XL, № 30,424, [2]) А. Г. С., IV, 2 ч., 39—40 с., 1-е П. С. З., XXXVII, № 28,085, XXXIX, № 30,308, [3]) 42—44 стр., 2-е П. С. З., № 211, [4]) 58 стр., 1-е П. С. З., XXXVIII, № 29,559, [5]) 60 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,413; утверждено мнѣніе большинства, [6]) 66—67 с.; П. С. З., XXXV, № 27.291, [7]) 70 с., П. С. З., XXXVII, № 28,086. [8]) 70 стр.

товъ совѣтъ достигъ при обсужденіи разныхъ законопроэктовъ о чинопроизводствѣ и другихъ вопросовъ касательно государственной службы. Такъ медицинскихъ чиновниковъ, опредѣляемыхъ въ Сибирь, Грузію и кавказскія губерніи, рѣшено награждать чинами, соотвѣтствующими ихъ ученымъ званіямъ [1]). Казенные воспитанники университетовъ должны были поступать на казенную службу на семилѣтній срокъ безъ права освобожденія отъ нея внесеніемъ въ казну употребленныхъ на нихъ денегъ [2]). Въ совѣтѣ былъ разработанъ проэктъ правилъ о производствѣ въ чины медицинскихъ чиновниковъ сообразно ихъ ученымъ степенямъ и увеличеніи окладовъ медикамъ, отправленнымъ въ сибирскія и кавказскія губерніи [3]). Чиновники, прослужившіе въ Грузіи четыре года, получали право при ихъ увольненіи на слѣдующій чинъ [4]). Тоже право, но уже на службѣ присвоивалось опредѣляемымъ на должность полиціймейстерамъ въ Грузію по пріѣздѣ туда [5]). Директоры училищъ по всѣмъ учебнымъ округамъ производились чрезъ девять лѣтъ ихъ службы въ чинъ VII класса и далѣе по порядку черезъ четыре года въ статскіе совѣтники, безъ экзамена по указу 6 авг. 1809 г. [6]). Учителя гимназій и училищъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія могли удерживать свои чины по занимаемымъ мѣстамъ только по выслугѣ четырехъ лѣтъ на нихъ [7]). Студенты университетовъ опредѣляются на службу съ чиномъ XII класса, а кандидаты X класса [8]). Дѣти нижнихъ почтовыхъ служителей должны были служить въ почтовой службѣ 25 лѣтъ, если только не получали до истеченія этого срока офицерскаго чина; дѣти такихъ чиновниковъ,

---

[1]) 81 стр., П. С., XXXVIII, №№ 28,916, [2]) 82 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 28,886, [3]) 71—79 и 82—88 стр.; этотъ проэктъ былъ утвержденъ уже при Николаѣ I, [4]) 90—91 с.; П. С. З., XXXVIII, № 28,915, [5]) 92 с.; законъ утвержденъ при Николаѣ I, [6]) 94 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 28,998; утверждено мнѣніе большинства [7]) 98 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 28,896, [8]) А. С. З., IV, 2, 99—100 с., П. С. З., XXXVIII, № 29,191.

рожденныя на службѣ и въ отставкѣ, обязаны служить въ почтовомъ вѣдомствѣ [1]). Подсудимые чиновники по отобраніи отъ нихъ всѣхъ отвѣтовъ по дѣлу могли быть увольняемы въ тѣ мѣста, куда требуютъ ихъ собственныя надобности съ обязательствомъ явки по первому востребованію [2]). Духовныя лица иностранныхъ, христіанскихъ и нехристіанскихъ, религій, которымъ производилось жалованье отъ казны, освобождены отъ вычетовъ изъ ихъ жалованья на госпиталь, въ какихъ бы должностяхъ они не состояли [3]). Присяжнымъ, служащимъ въ казначействахъ, опредѣлена пенсія въ соразмѣрности съ чиновниками, получающими менѣе 100 р. и не болѣе 200 р. [4]). Въ департаментѣ законовъ былъ принятъ одинъ законъ, относящійся къ общественной, *выборной службѣ*. Чиновники, занимающіе мѣста совѣстныхъ судей, допущены къ баллотировкѣ въ губернскіе предводители наровнѣ съ прочими кандидатами, если только они сами изъявятъ на то желаніе [5]). Положеніе о мѣрахъ къ искорененію злоупотребленій при дворянскихъ выборахъ по гродненской губерніи со стороны вотчинниковъ и владѣльцевъ закладныхъ имѣній было разсмотрѣно въ департаментѣ при Александрѣ I, но утверждено уже при Николаѣ I [6]).

Большую энергію обнаружилъ государственный совѣтъ при обсужденіи разныхъ вопросовъ, касавшихся правъ *сословій*. Такъ совѣтъ поручаетъ коммиссіи составленія законовъ заняться проэктомъ новаго закона о правахъ дворянъ, получающихъ отъ иностранныхъ государствъ дипломы на дворянское, баронское и графское достоинство [7]). Депар-

---

[1]) 101 с.; 2-е П. С. З., № 387; въ дополненіе къ этому закону разсмотрѣно въ 1825 и утверждено въ 1827 положеніе о томъ, чтобы дѣти нижнихъ почтовыхъ служителей, воспитывающіяся на счетъ почтоваго вѣдомства, могли оставлять службу не ранѣе шести лѣтъ съ полученіемъ перваго офицерскаго чина (104 с.), [2]) 103—106 с., [3]) 108 с.; 2-е П. С. З., № 436, [4]) 107—108 с.; П. С. З., XL, № 30,237, [5]) 110 с.; П. С. З., XXXV, № 27,733, [6]) 118—122 с.; [7]) 231—232 стр.

таментъ законовъ и общее собраніе совѣта признали, что полученіе извѣстныхъ орденовъ даетъ всякому право потомственнаго дворянства, но купцы, получившіе такіе ордена, должны оставаться въ купеческомъ званіи: пожалованіе ихъ орденами имѣетъ, по мнѣнію совѣта, вредное вліяніе на торговлю, которую они часто при этомъ оставляютъ совсѣмъ [1]). Для разбора правъ на дворянское достоинство лицъ, принадлежащихъ къ дворянскимъ, магометанскимъ и греческимъ, родамъ въ таврической губерніи, прибавлены къ таврическому дворянскому депутатскому собранію муфтій и нѣсколько представителей этихъ родовъ [2]) Дѣти унтеръ-офицеровъ не могли получать дворянское званіе [3]). Но это званіе предоставлялось лицамъ, получившимъ права именитыхъ гражданъ [4]). Дѣти оберъ-офицеровъ фельдегерскаго корпуса могли быть возводимы въ дворянское достоинство наравнѣ съ дѣтьми прочихъ оберъ-офицеровъ военной службы [5]). Постановлены правила для пресѣченія противозаконныхъ дѣйствій разночинцевъ и другихъ лицъ, неимѣющихъ правъ дворянства, въ укрѣпленіи за собою крестьянъ и дворовыхъ людей по вѣрющимъ письмамъ [6]). Совѣтъ поручаетъ коммиссіи составленія законовъ выработать правила относительно условій пріобрѣтенія купцами, пожалованными осьмымъ классомъ, деревень, населенныхъ крестьянами [7]). Пріобрѣтать крестьянъ

---

[1]) 236—237 с.; утверждено (въ 1820 г.) мнѣніе большинства. Но въ 1824 г. былъ изданъ законъ, которымъ купцы, пожалованные орденами, признаны въ дѣйствительномъ дворянствѣ, хотя бы въ указѣ о пожалованіи было сказано, что они оставляются притомъ въ купеческомъ званіи (П. С. З., XL, № 30,501). Такъ было принято мнѣніе департамента законовъ, высказанное имъ еще въ 1820 г., но неодобренное тогда въ общемъ собраніи совѣта, [2]) 242 с.; П. С. З., XXXIII, № 26,231, [3]) 244 с.; утверждено мнѣніе меньшинства, [4]) 246 стр., [5]) 248 стр.; П. С. З., XXXIII, № 29,410, [6]) А. Г. С., IV, 2, 253—258 с.; П. С. З., XXXIII, № 26,409; разночинцы, купцы, мѣщане цѣховые и др. получали крѣпостныхъ крестьянъ отъ дворянъ, довѣрявшихъ имъ продавать крестьянъ за долги. Такія лица дѣлались законными ихъ владѣльцами и произвольно распоряжались крестьянами, [7]) А. Г. С., 261—264 стр. При этомъ было отклонено предложеніе министра внутреннихъ дѣлъ распространить это правило на лица всѣхъ другихъ сословій.

и дворовыхъ людей позволено только горнымъ оберъ-офицерамъ [1]). Также и дворяне, выслужившіеся изъ однодворцевъ въ это званіе, получали право владѣнія крестьянами [2]). Совѣтъ охраняетъ честь и достоинство дворянскаго званія, для котораго онъ нашелъ неприличными паспорты въ случаяхъ, если дворянинъ, занимающійся торговыми дѣлами, долженъ былъ отлучаться по нимъ изъ мѣста своего жительства [3]) Дворовые люди и крестьяне, отпущенные на волю помѣщиками, могли вступать въ духовное званіе по эпархіямъ, гдѣ ощущался недостатокъ въ людяхъ духовнаго званія, если только само духовное начальство будетъ согласно на ихъ принятіе [4]). Рѣшеніе вопроса о переходѣ купеческихъ сыновей въ мѣщане, надъ которымъ работалъ департаментъ законовъ вмѣстѣ съ коммиссіей составленія законовъ, было отложено до изданія общаго гильдейскаго положенія [5]). Нѣжинскіе купцы (греки)—русскіе подданные относительно наказаній за совершенныя ими преступленія уравнены съ русскими купцами 1-й и 2-й гильдіи; прочіе же нѣжинскіе купцы изъ грековъ подвергаются наказаніямъ, установленнымъ вообще для иностранныхъ гостей или заѣзжихъ купцовъ [6]). Купцы 2-й гильдіи, перешедшіе до открытія ихъ преступленія въ 3-ю гильдію, освобождались отъ тѣлеснаго наказанія: этотъ переходъ происходилъ безъ всякаго умысла, вслѣдствіе одного только упадка ихъ торговаго капитала [7]). Купцамъ, мѣщанамъ и иностранцамъ, неутвержденнымъ въ россійскомъ подданствѣ и дворянствѣ, въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ запрещено покупать и владѣть недвижимыми имѣніями съ

---

1) 266 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,360, 2) 268 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,414, 3) 272 с.; новая форма паспортовъ для всѣхъ купцовъ была издана въ 1825 г. въ положеніи о гербовой бумагѣ (П. С. З., XL, № 30,233), 4) 274 с., 2-е П. С. З., № 139; къ опредѣленію правъ духовенства относится еще упомянутый нами законъ о неизъятіи магометанскаго духовенства отъ наказанія за преступленіе, 5) А. Г. С. ibidem, 248 стр., 6) 279—280 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,132, 7) 284 с., П. С. З., XXXVIII, № 29,016.

крестьянами. Вмѣстѣ съ тѣмъ было предписано всѣмъ не дворянамъ—иностранцамъ, владѣющимъ деревнями на вотчинномъ правѣ, продать ихъ въ теченіе трехъ лѣтъ. Иначе эту продажу должна была взять на себя сама казна, которая вручаетъ вырученныя за такія деревни деньги собственникамъ имѣній или ихъ наслѣдникамъ [1]). Департаментъ законовъ опредѣляетъ правила извѣстныхъ взысканій штрафовъ съ купцовъ и мѣщанъ за все то время, когда они не состояли записанными въ ревизіи [2]). Въ департаментѣ же разсматривался вопросъ о правахъ и обязанностяхъ половниковъ въ Вологодской губерніи. Въ общемъ собраніи совѣта большинствомъ членовъ было принято мнѣніе, чтобы владѣльцамъ земель было позволено помѣщать въ общія записи съ половниками особыя условія объ отдаваемыхъ имъ хозяйственныхъ заведеніяхъ по добровольному согласію съ половниками [3]). Были еще установлены условія, на какихъ можетъ быть предоставлено крестьянамъ казеннаго и удѣльнаго вѣдомства пріобрѣтеніе домовъ въ городахъ, губернскихъ и уѣздныхъ [4]), и обсуждалось положеніе о повинностяхъ крымскихъ татаръ, живущихъ на помѣщичьихъ земляхъ [5]). Для облегченія участи крестьянъ, переселяющихся на частные заводы и фабрики, совѣтъ запретилъ ихъ покупку съ переводомъ крестьянъ на сибирскіе заводы и въ землю войска донскаго, и въ наполненіи частныхъ заводовъ и фабрикъ нужными работниками предписалъ руководиться извѣстными правилами, обезпечивающими крестьянамъ необходимую степень личной безопасности и имущественной обезпеченности [6]). Запрещено помѣщикамъ заключать условія съ лицами, неимѣющими права владѣть крестьянами, относительно отдачи ихъ

---

[1]) 292 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,083, [2]) 293—298 стр.; П. С. З., XL, № 30,305, [3]) А. С. З., ibidem, 304 стр.; 2-е П. С. З., № 1675, [4]) 309—312 с.; 2-е П. С. З., № 1559, [5]) 312—314 с., 2-е П. С. З., № 1417. [6]) 318—320 стр.; утверждено при Николаѣ же I.

въ услуженіе съ уплатой впередъ денегъ и права наказанія за проступки [1]). Совѣтъ предоставляетъ помѣщикамъ право отсылать своихъ крѣпостныхъ людей въ Сибирь на поселеніе, но безъ зачета ихъ за рекрутъ [2]). Правила объ этой отсылкѣ были потомъ выработаны въ совѣтѣ же, но утверждены уже при Николаѣ I [3]). Помѣщичьи крестьяне, которымъ оставлено для прокормленія ихъ господами менѣе $4^1/_2$ десятинъ на душу, должны были переходить въ казенное вѣдомство [4]). Плѣннымъ калмыкамъ и другимъ азіатцамъ, вымѣненнымъ у киргизъ-кайсаковъ русскими подданными, предоставлена свобода, и торгъ киргизскими и калмыцкими дѣтьми на сибирской и оренбургской линіи воспрещенъ [5]). Со всѣми этими заботами департамента законовъ объ улучшеніи участи крестьянъ и другихъ лицъ нисшаго класса общества совершенно не вяжется отрицательное рѣшеніе имъ вопроса о воспрещеніи продажи дворовыхъ людей и крестьянъ порознь и безъ земли, по которому непремѣнный совѣтъ высказался, какъ мы видѣли, въ самомъ либеральномъ духѣ [6]). Теперь (въ 1818 г.) совѣтъ дозволяетъ продавать крестьянъ и дворовыхъ людей людей безъ земли по примѣру великороссійскихъ губерній и во всѣхъ малороссійскихъ [7]).

---

[1]) 323—324 стр.; 1-е П. С. З., XXXIX, № 30,040, [2]) 349 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 28,954, [3]) 349—356 с.; 2-е П. С. З., № 1339, [4]) 359—360 стр., [5]) 365 - 368 стр., 1-е П. С. З., XL, № 30,528, [6]) См. выше, вторую главу, 285—290 с., [7]) А. Г. С., ibidem, 326 с. Впрочемъ, это мнѣніе совѣта осталось безъ послѣдствій въ царствованіе Александра I; для характеристики взглядовъ совѣта на этотъ вопросъ важенъ фактъ, что департаментъ не принялъ проэкта коммиссіи законовъ, доказывавшей необходимость изданія закона о запрещеніи продажи крестьянъ безъ земли и порознь: этотъ проэктъ основанъ, по мнѣнію департамента, „на умствованіяхъ, не токмо съ существующими законами несообразныхъ, но и несправедливыхъ, отъ коихъ для благосостоянія народнаго несравненно болѣе вреда, нежели пользы произойти можетъ". Департаментъ замѣчаетъ, что продажа крестьянъ безъ земли, „не есть обычай, а издавна существующее въ Россіи законоположеніе", возстаетъ противъ взгляда коммиссіи, что эта продажа несвойственна „духу времени, подъ которымъ часто разумѣется стремленіе къ своеволію и неповиновенію", и находитъ унизительнымъ не продажу людей безъ земли, а продажу ихъ съ землею, безъ которой

Обширныя мѣры принимаются государственнымъ совѣтомъ въ департаментѣ законовъ по разнымъ вопросамъ въ области *государственнаго хозяйства* и, прежде всего, по отправленію разныхъ повинностей. Такъ однодворческимъ крестьянамъ запрещено даже при согласіи ихъ владѣльцевъ поступать въ рекруты за другія семейства: такимъ путемъ надѣялись избѣжать злоупотребленій правами со стороны владѣльцевъ этихъ крестьянъ [1]). Въ совѣтѣ былъ возбужденъ вопросъ о томъ, какъ поступать съ членовредителями, отдаваемыми въ рекруты [2]). Въ департаментѣ и общемъ собраніи совѣта было принято мнѣніе сената о томъ, чтобы всѣхъ тѣхъ людей, которые по неосмотрительности полиціи наказаны рукой палача, не бывъ приговорены къ тому судебными мѣстами, и поступили по приговорамъ ихъ въ военную службу, если они будутъ къ ней годны, зачитать за рекрутъ ихъ обществамъ или помѣщикамъ [3]). Начато было въ совѣтѣ разсмотрѣніе вопроса о суммѣ взысканія за недоимочныхъ рекрутъ и складочныхъ рекрутскихъ денегъ [4]). Съ имѣющихъ квитанцію на половину рекрута положено брать за другую половину деньги и выдавать имъ полную квитанцію [5]). Совѣтъ освобождаетъ отъ постоя и уплаты квартирныхъ денегъ цѣлый рядъ лицъ, находящихся при учебныхъ заведеніяхъ [6]). Священно-и церковнослужители освобождались отъ

крѣпостной признается „уже не человѣкомъ, а какъ бы деревомъ, посаженнымъ въ оную, дабы пребывать въ ней недвижимо“. Департаментъ не „дерзаетъ судить о томъ, должно ли законодательство XIX вѣка идти далѣе законодательства XVIII“ и находитъ излишними всякія перемѣны въ положеніи крестьянъ. „Народное благо состоитъ въ наблюденіи правосудія, равенствѣ каждаго предъ закономъ, въ воспрещеніи сильному угнетать безсильныхъ, а не снятіи съ нихъ должнаго повиновенія и обузданности. Не время помышлять о перемѣнахъ, если бы онѣ были и нужны въ то время, какъ почти всѣ европейскія державы вокругъ насъ мятутся и волнуются; наше же благословенное отечество, храня чистоту нравовъ своихъ, пребываетъ въ спокойствіи“ (326—340 стр.).

[1]) А. Г. С., IV, 2, 124 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,476; утверждено мнѣніе большинства членовъ, [2]) 125—128 стр.; окончательное разрѣшеніе этого вопроса послѣдовало при Николаѣ I, [3]) 130 стр., 2-е П. С. З., № 421, [4]) 131—132 с., [5]) 134 с.; П. С. З., XL, № 30,531, [6]) 138 с.; П. С. З., XL, № 30,245.

обязанности исправлять мосты и гати, которые проложены по церковнымъ землямъ, отведеннымъ имъ изъ общаго владѣнія прихожанъ на содержаніе; но исправленіе той же обязанности на церковныхъ земляхъ, составляющихъ особыя дачи, независимую церковную собственность, возложено на священно—и церковнослужителей [1]). Опредѣлено брать съ обывателей извѣстную сумму на содержаніе военной команды, употребляемой для экзекуціи при взысканіи недоимокъ [2]). Десятинный сборъ въ губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, опредѣлено платить католическому духовенству, если прихожане только католическаго исповѣданія; если же въ приходѣ есть лица греко-россійскаго исповѣданія, то въ пользу православнаго духовенства [3]). Крестьяне, которые числятся по пожалованію за помѣщиками и отчуждены отъ нихъ вслѣдствіе происхожденія изъ духовнаго званія, исключены изъ податного оклада [4]). Люди, отыскивающіе свободу изъ помѣщичьяго владѣнія, освобождены отъ уплаты пошлинныхъ, апелляціонныхъ и за гербовую бумагу денегъ [5]). Рѣшено также не взыскивать пошлинъ съ завѣщаемыхъ капиталовъ инвалидамъ, сиротамъ и бѣднымъ людямъ, когда они представятъ свидѣтельство о своей бѣдности отъ мѣстнаго начальства [11]). Была отмѣнена пошлина, взыскиваемая въ казну за вывозъ и переводъ за границу наслѣдственныхъ и другихъ имѣній иностранцевъ, переселившихся въ чужіе края [6]). Иностранцы въ Россіи освобождены отъ уплаты пошлинъ съ завѣщаній, дѣлаемыхъ ими въ пользу своихъ дѣтей или ближайшихъ по закону наслѣдниковъ [7]). Отпускныя дворовымъ людямъ, писанныя на простой бумагѣ, позволено принимать со взятіемъ гербовыхъ пошлинъ къ засвидѣтельствованію, если

[1]) 139—140 с.; П. С. З., XL, № 30,234, [2]) 142 с.; утверждено при Николаѣ I, [3]) 144—148 с.; П. С. З., XL, № 30,231, [4]) 150 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,558, [5]) 154 стр.; П. С. З., XXXV, № 27,493, [6]) 164—166 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,493, [7]) А. Г. С., IV, 2 ч., 166 стр.; П. С. З., XL, № 30,587.

онѣ были составляемы по установленнымъ для нихъ правиламъ [1]). Отсрочки по закладнымъ контрактамъ должны были писаться на особомъ листѣ, опредѣленной для того, крѣпостной гербовой бумаги со взысканіемъ десяти рублей пошлинъ за записку ихъ въ книгу [2]). По дѣламъ разночинцевъ бѣднаго состоянія могилевской губерніи допущено при переносѣ ихъ въ сенатъ употребленіе простой бумаги вмѣсто гербовой для перевода документовъ; обязанность выдачи свидѣтельствъ объ ихъ бѣдности возложена на градскую и земскую полицію [3]). Это дѣло было окончательно рѣшено въ последующее царствованіе, какъ и вопросы о правилахъ относительно взиманія пошлинъ съ закладныхъ актовъ въ западныхъ губерніяхъ [4]) и пошлинахъ съ имѣній, завѣщаемыхъ мужемъ женѣ и обратно [5]). Съ апелляцій, вносимыхъ въ сенатъ кураторами конкурсовъ на рѣшеніе гражданскихъ палатъ, предписано брать пошлины какъ за дѣла, такъ и апелляціи не по числу лицъ кредиторовъ или банкротовъ, но отъ лица всего конкурса [6]). Съ имѣній, раздѣляемыхъ между кредиторами за долги въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ, постановлено взыскивать крѣпостныя пошлины при самомъ выдѣлѣ присужденныхъ имъ участковъ [7]).

Наблюдая интересы казны, совѣтъ обращаетъ вниманіе на то обстоятельство, на сколько занятія тѣмъ или другимъ предметомъ въ области государственнаго хозяйства сообразны съ положеніемъ отдѣльныхъ лицъ или цѣлыхъ сословій въ обществѣ. Такъ совѣтъ запрещаетъ духовнымъ лицамъ изъ дворянъ винокуреніе и продажу вина, какъ несовмѣстныя съ ихъ саномъ: свои винокуренные и питейные дома они должны были отдавать на откупъ или въ аренду [8]). Въ де-

---

[1]) 176 с.; 2-е П. С. З., № 676, [2]) 178—179 стр.; окончено при Николаѣ I, [3—4]) 180 и 183—184 с., [5]) 186 с.; 2-е П. С. З., № 400, [6]) 188 с.; 1-е П. С. З., XXXV, № 27,525, [7]) 181—182 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,376, [8]) 194 стр.; П. С. З., XXXVI, № 27,886.

партаментѣ законовъ разрѣшены были также нѣкоторые вопросы по другимъ предметамъ государственнаго хозяйства. Такъ въ виду установленія на будущее время однообразнаго порядка во всей Малороссіи для взысканій штрафовъ опредѣлено взимать ихъ серебромъ по курсу, утверждаемому ежегодно министромъ финансовъ [1]). Но краденыя вещи и монеты положено оцѣнивать на ассигнаціи по курсу въ моментъ преступленія, „дабы возмездіе за равныя преступленія было всегда одинаково“ [2]). Всѣ дѣти мужескаго пола, рожденныя внѣ брака солдатскими женами и дочерьми, проживающими на казенныхъ горныхъ заводахъ, должны были оставаться навсегда при заводахъ въ замѣнъ рекрутъ, которые поступаютъ на заводы изъ наборовъ для укомплектованія мастеровыхъ и непремѣнныхъ работниковъ [3]). Утверждены правила о льготныхъ годахъ для горныхъ заводчиковъ во вновь устроиваемыхъ ими желѣзныхъ заводахъ или при условіи увеличенія выплавки желѣза на старомъ заводѣ при устройствѣ новаго [4]). Рудопромышленники должны были отвѣчать въ случаѣ изувѣченія или смерти рабочихъ на рудникахъ, которыя произошли вслѣдствіе худаго распорядка, небрежности и пр.: на нихъ возлагалась обязанность матеріальнаго вознагражденія рабочихъ и ихъ семействъ [5]). Мастеровые и непремѣнные работники на горныхъ казенныхъ заводахъ должны были подвергаться вычету изъ ихъ жалованья за кражу или потерю по небреженію казеннаго имущества, если они получаютъ жалованья болѣе 24 р. въ годъ [6]). Департаментъ законовъ устанавливаетъ порядокъ судопроизводства по дѣламъ относительно проступковъ и преступленій чиновниковъ соляного управленія [7]) и ссылки рабочихъ на соляныхъ заводахъ [8]).

---

[1]) 203—204 стр.; П. С. З, XL, № 30,230, [2]) 206 с.; 2-е П. С. З., № 1445, [3]) 207 с.; 2-е П. С. З., № 1660, [4]) 212 стр.; 1-е П. С. З., XXXIII, № 26,233, [5]) 213—214 стр.; П. С. З., XXXV, № 27,218, [6]) 216 стр.; 2-е П. С. З., № 675, [7]) 220 с.; 1-е П. С. З., XXXVII, № 28,661, [8]) 222 с.; 2-е П. С. З., № 288.

Наконецъ, опредѣлены взысканія съ порубщиковъ частныхъ лѣсовъ помѣщичьими и казенными крестьянами [1]) и порядокъ производства дѣлъ и мѣры взысканія за порубки въ казенныхъ лѣсахъ [2]).

Для развитія *торговли и промышленности* въ имперіи департаментомъ законовъ были приняты слѣдующія мѣры. Установленъ особый порядокъ производства вексельныхъ дѣлъ въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ [3]). Въ одесскій коммерческій судъ прибавленъ одинъ членъ изъ негоціантовъ по выбору отъ купечества [4]). Одесскому коммерческому суду предоставлено право разбирать иски какъ одесскихъ купцовъ на людей разнаго званія, такъ и обратно, если только предметъ иска относится собственно къ одесской торговлѣ [5]). Департаментъ законовъ утверждаетъ проэктъ устава для россійскихъ консуловъ въ европейскихъ государствахъ и Америкѣ, который былъ представленъ въ совѣтъ коммиссіей составленія законовъ [6]). Было рѣшено, чтобы въ виду устраненія подлоговъ и злоупотребленій при продажѣ русскими подданными судовъ въ чужихъ портахъ участвовали и россійскіе консулы [7]). Департаментъ занимался еще разсмотрѣніемъ вопроса о порядкѣ рѣшенія тяжебныхъ дѣлъ

---

[1]) 224 стр.; 1-е П. С. З, № 30,395, [2]) 225—226 стр.; 2-е П. С. З., № 130, [3]) 698 стр.; 1-е П. С. З., XXXVI, № 27,691; совѣтъ работалъ еще надъ проэктомъ вексельнаго устава и вопросомъ о мѣрахъ къ прекращенію злоупотребленій при выдачѣ векселей (695—704 с.), но постановленія по этимъ предметамъ были отложены до составленія проэкта вексельнаго и коммерческаго уложенія, [4]) 726 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,669; въ сентябрѣ того же 1820 г., когда былъ утвержденъ этотъ законъ въ общемъ собраніи совѣта, 12 его членовъ рѣшили оставить прежнее число членовъ въ одесскомъ коммерческомъ судѣ (по два отъ купечества и правительства и предсѣдателя по назначенію отъ послѣдняго) въ виду „сохраненія равновѣсія между членами, знающими коммерческія дѣла и опытными въ судопроизводствѣ“. Это мнѣніе большинства было утверждено государемъ противъ взгляда меньшинства (6 членовъ), отстаивавшаго уже изданный законъ согласно мнѣнію департамента законовъ, [5]) 728 с.; П. С. З., XXXVIII, № 28,953, [6]) 731—736 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,444, [7]) 735—768 с.; утверждено при Николаѣ I.

въ коммиссіи при россійско-константинопольскомъ посольствѣ [1]). Было обращено вниманіе вообще на развитіе внѣшней торговли посредствомъ строгаго надзора за провозомъ запрещенныхъ товаровъ [2]). Съ цѣлью развитія заводской и фабричной промышленности совѣтомъ была предоставлена свобода фабрикантамъ и вольнонаемнымъ на фабрикахъ относительно записыванія ихъ въ цехи [3]). Къ мѣрамъ для развитія *земледѣлія* въ странѣ относятся выработанные въ департаментѣ законовъ межевые законы разнаго содержанія, которые въ тоже время касаются и процессуальнаго права [4]). Такъ губернскимъ межевымъ судамъ въ губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, оставлено право производить и рѣшать окончательно всѣ поступающія въ нихъ дѣла [5]). Въ тоже время прекращено дѣйствіе межевыхъ судовъ надъ государственными имуществами по западнымъ губерніямъ [6]). Отмѣнена присылка еженедѣльныхъ меморій изъ межевой канцеляріи въ сенатъ [7]). Въ департаментѣ законовъ были составлены правила генеральнаго размежеванія въ пермской губерніи [8]). Люди, отпущенные помѣщиками на волю, могли избрать себѣ мѣста поселенія и своего водворенія въ казенныхъ селеніяхъ по обоюдному согласію; въ случаѣ же непринятія ихъ обществами этихъ селеній вольноотпущенные могли поселиться въ малолюдныхъ губерніяхъ [9]). Опредѣлена пропорція земли, отводимой въ собственность владѣльческимъ селеніямъ, смежнымъ съ казной [10]). Установлены правила для

---

[1]) Ibidem, [2]) 195—202 стр.; проэктъ уложенія о мѣрахъ противъ контрабанды было поручено составить министрамъ финансовъ, полиціи и внутреннихъ дѣлъ, [3]) 771—772 стр.; 1-е П. С. З., XXXV, № 27,526, [4]) Эти межевые законы мы, во избѣжаніе повтореній, излагаемъ здѣсь, а не въ особой рубрикѣ, (см. ниже) точно также, какъ были помѣщены нами при разсмотрѣніи дѣятельности совѣта въ сферѣ государ. хозяйства нѣкоторые законы, относящіеся къ уголовному праву и гражданскому и уголовному процессу [5]) 656—658 стр.; утверждено мнѣніе большинства, согласное съ указомъ 6 окт. 1810 г. (П. С. З.; XXXI, № 24,370), [6]) 662—663 с.; утверждено мнѣніе большинства же, [7]) 663—666 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,611, [8]) А. Г. С, IV, 2, 666 стр., [9]—[10]) 670 и 674—675 стр..

отдѣленія личныхъ однодворческихъ земель отъ общественныхъ и помѣщичьихъ отъ казенныхъ [1]). Въ межевыхъ судахъ 1 и 2 инстанціи въ губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, должны были присутствовать при разборѣ исковъ между казной и частными лицами повѣтовые землемѣры и стряпчіе до назначенія для сего особыхъ чиновниковъ изъ казенныхъ палатъ [2]). Рѣшенія губернскихъ апелляціонныхъ межевыхъ судовъ, по которымъ отчуждается изъ казны въ частное владѣніе какое-либо имущество, вносятся на ревизію сената [3]). Департаментъ утверждаетъ правила относительно разрѣшенія дѣлъ о спорныхъ земляхъ между помѣщиками смежныхъ западныхъ губерній [4]). Опредѣленъ порядокъ составленія въ межевой канцеляріи и межевыхъ конторахъ журналовъ, по которымъ должны были исполняться ихъ рѣшенія, безъ сочиненія на основаніи этихъ журналовъ особыхъ протоколовъ [5]). Наконецъ, межевому департаменту сената разрѣшено приводить въ исполненіе свои рѣшенія, по которымъ были утверждены за казенными креетьянами вятской губерніи земли въ пополненіе 15 десятинной пропорціи [6]).

По *народному образоваоію* въ департаментѣ законовъ былъ утвержденъ новый уставъ дерптскаго университета [7]) и гимназій и сельскихъ учебныхъ заведеній, подвѣдомственныхъ этому университету, при чемъ былъ разрѣшенъ вопросъ объ увеличеніи возраста выпускаемыхъ изъ гимназій юношей (16 л.) и усиленіи обученія русскому языку [8]). Былъ разсмотрѣнъ также проэктъ устава гимназіи высшихъ наукъ въ г. Нѣжинѣ, учреждаемой княземъ Безбородко [9]). Относитель-

---

[1]) 682 с.; утверждено при Николаѣ I, [2]—[3]) 683—684 стр.; П. С. З., XL, №№ 30,228 и 30,593, [4]) 686—688 с.; П. С. З.; П. С. З., XL, № 30,240, [5]) 689—690 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,110; утверждено мнѣніе большинства членовъ совѣта, [6]) 692 с.; утверждено при Николаѣ I, [7]) 975—992 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,302; [8]) 991—992 стр., П. С. З., XXXVII, № 28,303, [9]) 775—778 стр.; утверждено въ 1827 г.

по *общественнаго призрѣнія и охраненія народнаго здоровья и безопасности* было предпринято въ департаментѣ законовъ нѣсколько новыхъ мѣръ. Такъ онъ разработалъ новый карантинный уставъ [2]). При разсмотрѣніи вопроса о конфискаціи, зараженнаго чумой, судна „Св. Николай", о которомъ были даны его шкиперомъ ложныя показанія, было рѣшено, что такія суда, по очищенію ихъ въ карантинахъ, должны быть продаваемы въ пользу казны [3]). Дѣлается распоряженіе объ имѣніяхъ, остающихся послѣ смерти ссыльныхъ, поселенныхъ въ Сибири [4]). Ссыльные и бѣжавшіе за границу, возвратившіеся оттуда послѣ манифеста 30 авг. 1814 года, не могли по своему желанію избирать родъ жизни, а должны были возвращаться въ то состояніе, въ которомъ они находились до побѣга [5]). Постановлены правила о взысканіяхъ въ пользу потерпѣвшихъ отъ преступленій ссыльныхъ, которые совершаютъ кражи и оказываются неспособными за старостью и дряхлостью къ зарабатыванію покраденнаго [6]). Наконецъ, по организаціи *путей сообщенія* составлены въ департаментѣ законовъ два положенія: о принадлежности почтовому вѣдомству дѣтей инвалидовъ этого вѣдомства, рожденныхъ по ихъ отставкѣ [7]), и объ освобожденіи помѣщичьихъ людей отъ платежа вѣсовыхъ денегъ по искамъ о свободѣ [8]).

Кромѣ постановленій по разнымъ предметамъ публичнаго права, относящихся ко всей имперіи, въ департаментѣ законовъ были разсмотрѣны и одобрены различные законы, которые касались *отдѣльныхъ мѣстностей* Россіи. Такъ были произведены различныя, необходимыя измѣненія въ устройствѣ войсковыхъ присутственныхъ мѣстъ земли войска

[1]) 783—804 стр.; П. С. З., XXXV, № 27,490, [2]) 806—808 стр.; П. С. З., XXXIV, № 27,159, [3]) 813—814 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,587, [4]) 816 стр.; утверждено въ 1826 г., [5]) 817—818 с., [6]) 773—774 с.; утверждено въ 1826 г., [7]) 774 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,081.

донскаго [1]); определены сроки, въ которые объявлялись рѣшенія сыскныхъ начальствъ и порядокъ поступленія дѣлъ въ войсковую канцелярію [2]). Въ департаментѣ былъ разсмотрѣнъ вопросъ объ учрежденіи словеснаго торговаго суда въ Новочеркасскѣ [3]). Астраханская войсковая канцелярія была раздѣлена на двѣ экспедиціи и къ штату канцеляріи прибавлена должность одного секретаря [4]). Былъ утвержденъ проэктъ новаго образованія всей кавказской области [5]). Упраздненъ въ ней городъ св. Креста [6]). Помѣщики той же области освобождены отъ поставки рекрутъ натурой [7]). Въ Грузіи учрежденъ совѣстный судъ [8]), увеличено число землемѣровъ, назначены къ нимъ помощники и образована инвалидная команда [9]). Наконецъ, сдѣланы нѣкоторыя измѣненія въ положеніи о крестьянахъ остзейской губерніи [10]).

Къ дѣятельности департамента законовъ и общаго собранія совѣта въ области *частнаго права* относится, прежде всего, обсужденіе проэктовъ гражданскаго, уголовнаго и торговаго уложенія и устава гражданскаго судопроизводства, на которое совѣтъ употребилъ немало времени въ первые годы своего существованія (1810—1816 г.г.). Государь придавалъ особенное значеніе этому дѣлу, успѣхъ котораго долженъ былъ обезпечить осуществленіе начала законности въ русской общественной жизни. Поэтому въ первый же день образованія государственнаго совѣта Александръ Павловичъ вручилъ его предсѣдателю (графу Румянцеву) для разсмотрѣнія въ совѣтѣ первую часть гражданскаго уложенія (семей-

---

[1]—[2]) 875—878 и 883—888 стр.; утверждено при Николаѣ I, [3]) 890 стр.; окончено въ слѣдующее царствованіе, [4]) 894 с.; П. С. З., XXXVIII, № 28,288, [5]—[6]) 909—912 и 914 с.; окончено въ 1827 г., [7]) 917—920 стр.; П. С. З., XL, № 30,229, [8]) 916 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,744, [9]) 932 стр.; П. С. З., XL № 30,507, [10]) Именно нѣкоторыя частныя права крестьянъ остзейскихъ губерній, распространены на людей свободнаго состоянія, которые проживаютъ въ уѣздѣ и не принадлежатъ къ крестьянскому обществу; кромѣ того, крестьяне остзейскихъ губерній освобождены отъ употребленія по своимъ дѣламъ гербовой бумаги (А. Г. С., IV, 2 ч., 961—962 стр.).

ное право [1]). Совѣтъ посвятилъ ей въ теченіе того же года 47 засѣданій [2]). Въ 1810 же году была разсмотрѣна въ совѣтѣ и вторая часть уложенія (имущественное и наслѣдственное право [3]). Обѣ части проэкта были приняты почти цѣликомъ сначала въ департаментѣ, а потомъ общемъ собраніи совѣта, гдѣ обыкновенно предсѣдательствовалъ самъ государь [4]). Третья часть проэкта гражданскаго уложенія (о договорахъ) была разсмотрѣна и принята только департаментомъ законовъ (во вторую половину 1812 г. [5]). Въ 1813—1814 г.г департаментъ работалъ надъ обсужденіемъ проэктовъ уголовнаго и торговаго уложенія и устава гражданскаго судопроизводства [6]). Въ концѣ 1814 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы всѣ три части гражданскаго уложенія были снова разсмотрѣны въ общемъ собраніи совѣта „для надлежащаго единообразія въ изложеніи статей во всѣхъ частяхъ проэкта и для взаимнаго соображенія оныхъ и повѣрки повтореній или пропусковъ“ [7]). Первыя двѣ части проэкта были внесены въ общее собраніе въ новой редакціи, какую онѣ получили при разсмотрѣніи въ департаментѣ законовъ; третья часть проэкта осталась въ томъ же видѣ. Первая его часть подверглась теперь въ общемъ собраніи совѣта подробному разсмотрѣнію, которое, впрочемъ, какъ замѣчаетъ Пахманъ, „ни къ чему не привело, такъ какъ на ея разборѣ только и остановились и относительно ея не пришли ни къ какимъ положительнымъ результатамъ“ [8]). Раз-

---

[1]) Проэктъ гражданскаго уложенія, какъ и другіе названные проэкты, разсматривавшіеся въ совѣтѣ, былъ выработанъ въ коммиссіи составленія законовъ подъ руководствомъ Сперанскаго (Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго“, 128—171 с.), [2]) Архивъ государ. совѣта IV, 1 ч., 2—35 с., [3]—[6]) Ibidem, стр.: 36—54, 167—188, [7]) Корфъ, ibidem, 168 с., [8]) Пахманъ: „Исторія кодефикаціи гражданскаго права“, Спб., 1876, I томъ, 465 стр. Въ одномъ изъ засѣданій общаго собранія совѣта графъ Литта высказалъ мнѣніе, что „уложеніе должно основываться на положеніяхъ уже существующихъ законовъ и только въ случаѣ надобности возможны въ нихъ нѣкоторыя измѣненія“ (А. Г. С., IV, 1 ч., 83—84 стр.).

смотрѣніе проэкта въ общемъ собраніи пріостановилось уже въ 1815 г. Министръ юстиціи, Трощинскій, который въ своемъ мнѣніи старался доказать сходство проэкта съ иностранными (французскими) образцами [1]), утверждалъ, что онъ, „не соображенъ съ отечественными постановленіями и мѣстными обстоятельствами“ [2]) и поэтому предлагалъ составить въ коммиссіи особыя таблицы, гдѣ заключались бы существующіе русскіе законы, нетребующіе никакихъ измѣненій и нуждающіеся въ нихъ. Здѣсь также должны быть указаны случаи, въ которыхъ нужны новые законы [3]). Трощинскому возражали князь Салтыковъ и князь Лопухинъ. Оба они защищали проэктъ въ той редакціи, въ которой онъ былъ представленъ въ совѣтъ. Салтыковъ находилъ, что нѣтъ никакой необходимости сочинять коммиссіи новый проэктъ и составлять особыя таблицы законовъ [4]). Того же мнѣнія былъ и Лопухинъ, который замѣтилъ только, чтобы коммиссія при каждой главѣ представляла сводъ уже существующихъ законовъ [5]). Къ Салтыкову и Лопухину примкнулъ еще адмиралъ Мордвиновъ, настаивавшій на томъ, чтобы гражданское уложеніе было основано на законахъ, дѣйствующихъ въ Россіи [6]). Послѣ цѣлаго ряда разногласій въ засѣданіяхъ совѣта (17, 24 февр и 4 марта) большинство членовъ рѣшилось продолжать разсмотрѣніе проэкта на основаніяхъ, предложенныхъ Салтыковымъ и Лопухинымъ, „съ присоединеніемъ къ тому всѣхъ разсужденій“ относительно проэкта, бывшихъ въ коммиссіи, департаментѣ законовъ и общемъ собраніи государственнаго совѣта [7]). Поэтому коммиссіи составленія законовъ было поручено напечатать систематическій сводъ дѣйствующихъ законовъ въ Россіи [8]). Когда дѣло составленія этого свода по-

---

[1]) Трощинскій видѣлъ въ проэктѣ гражд. уложенія только подражаніе кодексу Наполеона, „заимствованіе законовъ ужасной революціонной пропаганды“ и выраженіе „духа безбожнаго властелина“ (А. Г. С. IV, 1 ч., 146 с.), [2]—[3]) Ibidem, 145, 147—149 стр., [4]—[6]) А. Г. С., IV, 1 ч., стр.: 149—151, 161—162, 165—167, [7]—[8]) Ibidem, 152 и 162—164.

двинулось значительно впередъ, въ 1821 г. было Высочайше повелѣно государственному совѣту въ общемъ его собраніи приступить къ разсмотрѣнію проэкта гражданскаго уложенія, но по „нѣкоторымъ обстоятельствамъ“ [1]) оно было пріостановлено до 1824 г. Однако, и въ этомъ году состоялось, во исполненіе Высочайшаго же повелѣнія, только одно рѣшеніе совѣта, чтобы для разсмотрѣнія проэкта назначить одинъ день въ недѣлю [2]).

Такимъ образомъ, всѣ эти многолѣтніе труды государственнаго совѣта по составленію разныхъ проэктовъ не закончились изданіемъ какихъ-либо новыхъ, систематическихъ законовъ по частному праву [3]), какъ не осуществилось и предположеніе разсмотрѣть проэктъ гражданскаго и уголовнаго уложенія на мѣстахъ въ особыхъ комитетахъ изъ предсѣдателей палатъ и губернскихъ прокуроровъ [4]). Поэтому обзоръ дѣятельности совѣта по разсмотрѣнію всѣхъ названныхъ проэктовъ относится къ исторіи кодификаціи въ Россіи частнаго права [5]) и не входитъ здѣсь въ нашу задачу характеризировать положительную

---

[1]—[2]) Ibidem, 167—168 с.; въ эту рубрику дѣятельности департамента законовъ нужно включить его же рѣшеніе, утвержденное общимъ собраніемъ совѣта, препроводить разсмотрѣнное въ департаментѣ гражданское уложеніе царя Вахтанга къ главнокомандующему Грузіей для необходимыхъ перемѣнъ и дополненій (А. Г. С., IV, 2 ч., 893—898 с.), [3]) Причина этого страннаго факта заключалась въ враждебномъ отношеніи извѣстной части публики, нашедшей отголосокъ и въ средѣ членовъ совѣта, къ автору проэктовъ, Сперанскому, его удаленіи изъ С.-Петербурга въ 1812 г. и особенныхъ, политическихъ обстоятельствахъ этого года. Поэтому Карамзинъ, „Записка“ котораго служитъ яркимъ отраженіемъ всѣхъ нападковъ и порицаній всей реформаторской дѣятельности Сперанскаго, доходитъ въ своей страстной критикѣ проэкта гражданскаго уложенія до крайне преувеличенныхъ выводовъ и въ заключеніе восклицаетъ: „время ли теперь предлагать россіянамъ законы французскіе, хотя бы оные и могли быть удобно примѣнены къ нашему гражданскому состоянію? Мы всѣ любящіе Россію, государя, ея славу, благоденствіе, всѣ такъ ненавидимъ сей народъ, обагренный кровью Европы, осыпанный прахомъ столь многихъ державъ разрушенныхъ,—и въ это время, когда имя Наполеона приводитъ сердца въ содраганіе, мы положимъ его кодексъ на святой алтарь отечества!“ (Корфъ, ibidem, 160—165 с.), [4]) Корфъ, ibidem, 158 стр., примѣчаніе, [5]) Пахманъ 1 т., 391—472 стр.

дѣятельность департамента законовъ, выразившуюся въ рядѣ новыхъ положеній по разнымъ частямъ гражданскаго права. Такого рода новые законы были выработаны въ департаментѣ законовъ независимо отъ разсматривавшихся въ немъ проэктовъ и послѣ того, какъ закончились въ совѣтѣ продолжительныя и безплодныя разсужденія по поводу разныхъ проэктовъ (въ 1816—1825 г.г. [1]).

Обращаясь къ этой дѣятельности департамента законовъ въ области *семейнаго права*, мы встрѣчаемся здѣсь съ рѣшеніемъ имъ вопроса о раскольничьихъ бракахъ. Совѣтъ постановляетъ, чтобы браки, совершенные по обрядамъ раскольниковъ, не могли быть расторгаемы и дѣла о нихъ подлежали разбору гражданскихъ судебныхъ мѣстъ, которыя должны были руководствоваться при наложеніи штрафовъ за незаконное вступленіе въ такіе браки указомъ 14 дек. 1762 г. [2]). Департаментъ законовъ, уважая святость заключенныхъ брачныхъ союзовъ и сознавая весь вредъ для потомства и общественныхъ нравовъ отъ произвольнаго разлученія супруговъ, хотя бы послѣднее произошло по взаимному ихъ обязательству, высказался за необходимость изданія закона, чтобы „никакія въ гражданскомъ управленіи мѣста не допускали и не утверждали обязательствъ супруговъ о разлученіи“. Въ общемъ собраніи совѣта это постановленіе было дополнено такимъ образомъ, что „новый законъ относится только къ бракамъ лицъ христіанскихъ исповѣданій, гдѣ брачный союзъ почитается таинствомъ“ [3]).

---

[1]) Замѣчательно, что разсужденія членовъ совѣта по поводу проэктовъ и эти послѣдніе не оказали никакого вліянія на положительную дѣятельность совѣта по частному праву за это время (см. ниже). Проэктомъ гражданскаго уложенія воспользовались уже въ слѣдующее царствованіе (при Николаѣ I), когда подъ руководствомъ Сперанскаго былъ изданъ сводъ законовъ россійской имперіи (Пахманъ, ibidem, примѣчанія на 408, 410, 416, 418—420, 422—423, 425 и др.), дѣйствующій и въ настоящее время (Пахманъ, 469 с.), [2]) А. Г. С., IY, 2 ч., 373—374 с., [3]) Ibidem, 377—378 с.; П. С. З., XXXVI, № 27,737.

Незаконнорожденныхъ дѣтей въ остзейскихъ губерніяхъ разрѣшено крестить въ евангелическое исповѣданіе, которое тамъ господствуетъ [1]). Департаментъ высказался отрицательно по вопросу о томъ, можно ли дозволить свѣтскимъ лицамъ заключеніе браковъ протестантовъ съ евреями и магометанами. Такіе браки предписано совершать евангелическому духовенству и родившихся въ нихъ дѣтей крестить въ евангелическое исповѣданіе, или же, если пожелаютъ родители, грекороссійское [2]). Также было дозволено азіатцамъ (бухарцамъ и друг.) вступать въ бракъ съ христіанками евангелическаго вѣроисповѣданія. Мужья могли потомъ возвращаться въ свое отечество, но ихъ жены и дѣти должны были оставаться въ Россіи. Если мужья намѣревались возвратиться къ своимъ семьямъ въ теченіе двухъ лѣтъ со времени своего отъѣзда, то на нихъ налагалось обязательство обезпечивать жену и дѣтей содержаніемъ. Въ случаѣ же ихъ отсутствія по истеченіи этого срока жены считались свободными и могли вступать въ другой бракъ [3]). Общее собраніе государственнаго совѣта не согласилось съ мнѣніемъ департамента законовъ, чтобы евреи, жены которыхъ ссылались въ Сибирь на поселеніе по приговорамъ судебныхъ мѣстъ, могли слѣдовать за ними вмѣстѣ съ своими дѣтьми: общее собраніе руководилось въ этомъ случаѣ существующимъ закономъ, по которому только женамъ разрѣшалось идти за своими мужьями въ Сибирь, а не наоборотъ [4]). Младенцевъ, подкидываемыхъ къ почтальонамъ, рѣшено причислять къ почтовому вѣдомству [5]). При уѣздныхъ и временныхъ окружныхъ су-

---

[1]—[4]) А. Г. С., ibidem, стр.: 953—954, 383—386, 381—384 и 387—388; всѣ эти законы утверждены при Николаѣ I. Въ одномъ изъ нихъ (въ законѣ о запрещеніи еврею-мужу слѣдовать за своей женой въ Сибирь) можно видѣть отраженіе разсужденій департамента законовъ объ юридическихъ послѣдствіяхъ брака, которыя по 14 § проэкта I главы гражд. уложенія должны были опредѣляться особенными постановленіями правительства, хотя департаментъ ссылается прямо въ данномъ случаѣ на существующій законъ, [5]) Ibidem, 391—394 стр.; П. С. З., XL, № 30,363.

дахъ въ Грузіи открыты дворянскія опеки и сиротскіе суды [1]) и первымъ предписано производить дѣла по опредѣленію опекуновъ надъ сиротами городскихъ жителей (макалаковъ) и ихъ имѣніями [2]).

По *имущественному* (вещному) *праву* въ департаментѣ законовъ было выработано лишь нѣсколько новыхъ положеній. Такъ было разрѣшено во всѣхъ уѣздныхъ городахъ великороссійскихъ губерній совершать крѣпостные акты всякаго рода до 500 р. [3]). Департаментъ придаетъ важное значеніе тому, чтобы купчія крѣпости на всѣ суда, плавающія по Азовскому морю, совершались въ установленныхъ закономъ мѣстахъ [4]), и чтобы одесскіе маклера и нотаріусы совершали акты только на языкахъ, имъ извѣстныхъ [5]). Утверждены, представленныя министромъ финансовъ, правила о совершеніи въ разныхъ мѣстахъ имперіи крѣпостныхъ актовъ на недвижимыя имѣнія и взиманіи въ казну пошлинъ при ихъ заключеніи [6]). Въ малороссійскихъ губерніяхъ, пользовавшихся особыми правами и привиллегіями, повѣтовымъ судамъ дозволено совершать акты суммою до 500 руб., а главнымъ и генеральнымъ судамъ на болѣе высшія суммы [7]). Общее собраніе совѣта утверждаетъ мнѣніе департамента законовъ о сохраненіи порядка ввода во владѣніе недвижимыми имѣніями въ губерніяхъ, присоединенныхъ къ Россіи отъ Польши. Возные, на обязанности которыхъ лежалъ здѣсь этотъ вводъ, всегда содѣйствовали полиціи къ сохраненію безопасности и внутренняго благоустройства; они составляютъ часть полиціи и облегчаютъ труды земскаго суда [8]). Наконецъ, было предоставлено палатамъ гражданскаго суда при-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 918; П. С. З., XXXVII, № 29,417, [2]) 919—920 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,479, [3]) А. Г. С., ibidem, 406—407 стр.; П. С. З., XXXVI, № 27,692, [4]) 407—408 стр.; П. С. З.; XXX, №№ 23,018 и 24,024, [5]) 409 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,887, [6]) 416—424 с.: утверждено въ 1826 г., [7]) 425—426 с.; XL, № 30,364, [8]) 427—428 с.; П. С. З., XXXVI, № 28,844.

нимать частныя жалобы по всѣмъ спорнымъ и тяжебнымъ дѣламъ (на неправильныя исполненія рѣшеній палатъ, объ остановленіи совершенія купчихъ и другихъ крѣпостей и проч.)[1]).

Къ *обязательственному* праву относится постановленіе департамента законовъ о томъ, чтобы неустойку по 3%, обыкновенно положенную по крѣпостнымъ и домовымъ письмамъ съ залогомъ движимаго имѣнія, не распространять ни въ какомъ случаѣ на закладныя съ залогомъ недвижимаго имѣнія, такъ какъ эти послѣднія не могутъ идти въ конкурсъ съ прочими[2]). Запрещено уничтожать при производствѣ торговъ на казенные подряды довѣренности, данныя на представленіе по нимъ залоговъ: такое ихъ уничтоженіе было бы противно самому ихъ существу, какъ договоровъ между вѣрителемъ и повѣреннымъ, по которымъ послѣдній получаетъ право учинять что-либо за перваго[3]). Грузинскій приказъ общественнаго призрѣнія освобожденъ отъ обязанности дѣлать чрезъ сенатскія вѣдомости объявленія о закладываемыхъ въ немъ имѣніяхъ (домахъ, лавкахъ, садахъ), которыя могли быть необходимы для жителей одной только Грузіи[4]). Рѣшено, чтобы въ западныхъ губерніяхъ, гдѣ существуютъ закладные акты съ правомъ владѣнія недвижимымъ имѣніемъ, отдаваемымъ въ залогъ, писать эти акты непремѣнно съ назначеніемъ срока[5]). Отсрочки относительно уплаты суммъ по контрактамъ положено писать на особыхъ листахъ крѣпостной гербовой бумаги со взысканіемъ десятирублевой пошлины за записку въ книгу[6]) Въ департаментѣ былъ одобренъ, выработанный коммиссіей составленія законовъ, проэктъ о производствѣ торговъ по черноморскому управленію[7]).

---

[1]) 484—455 с., [2]) 487—488 с.; П. С. З., XXXV, № 27,524, [3]) 489—491 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,044, [4]) 921—924 с.; П. С. З., XL, № 30,307, [5]—[6]) А. Г. С., ibidem, 492—494 стр.; утверждены при Николаѣ I, [7]) А. Г. С., IV, 2, 493—508 стр.; дальнѣйшее движеніе это дѣло получило уже въ соединенныхъ департаментахъ государственной экономіи и департамента законовъ, о дѣятельности которыхъ будетъ рѣчь въ 2 в. II т. настоящаго изслѣдованія.

Предписано не допускать новыхъ, хотя бы выгодныхъ, предложеній цѣнъ по подрядамъ и поставкамъ, разъ торги и переторжки по нимъ окончены [1]). Разночинцамъ воспрещено подъ угрозой большихъ взысканій держать у себя въ услуженіи дворовыхъ людей и крестьянъ по вѣрющимъ письмамъ, контрактамъ или другимъ сдѣлкамъ [2]). Евреямъ дозволено въ продолженіе четырехлѣтняго срока (1820—1824 г.) держать у себя христіанъ въ услуженіи по виннымъ откупамъ; по истеченіи же этого срока воспрещено христіанамъ „вообще входить къ евреямъ въ какія либо услуги“ [3]). Крестьянамъ въ Грузіи, продаваемымъ съ публичнаго торга, дозволено торговаться самимъ за себя, послѣ чего крестьяне съ землею пріобрѣтаютъ личную свободу и право собственности на землю, на которой они поселены; вмѣстѣ съ тѣмъ они вступали въ число свободныхъ хлѣбопашцевъ [4]). Публичную продажу за долги имѣній въ Грузіи разрѣшено не переводить въ столицы, какъ это предписано указомъ 1807 г. для всей остальной Россіи [5]).

Въ *наслѣдственномъ правѣ* департаментъ законовъ уничтожаетъ словесныя завѣщанія или памяти, какъ не только безполезныя, но даже и вредныя по своимъ послѣдствіямъ [6]). и обсуждаетъ вопросъ о срокѣ для явки духовныхъ завѣщаній [7]). Были приняты, составленныя комитетомъ министровъ, правила о духовныхъ завѣщаніяхъ въ пользу благотворительныхъ учрежденій [8]), и постановлено не взыскивать пошлинъ съ имѣній и капиталовъ, завѣщанныхъ инвалидамъ, сиротамъ и бѣднымъ людямъ [9]). Единоутробный братъ бездѣтно умершаго наслѣдуетъ наравнѣ съ родными братьями въ благопріобрѣтенномъ имѣніи [10]). Департаментъ устанав-

---

[1]) Ibidem, 508 стр.; окончено при Николаѣ I, [2]) 517—520 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,416, [3]) 521—522 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,557, [4]) 927 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,808, [5]) 930 с., [6]) 432 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,373, [7]) 434—438 с.; окончено при Николаѣ I, [8—9]) 438—439 и 440, [10]) 450—451 с.; П. С. З., XXXVI, № 26,687; утверждено мнѣніе большинства.

ливаетъ правило о томъ, въ какомъ случаѣ должно считать имѣніе выморочнымъ [1]), и что въ имѣніи бездѣтно умершихъ дѣтей наслѣдуютъ ихъ родители, которые получаютъ его, какъ бывшій даръ своимъ дѣтямъ [2]). Опредѣленъ срокъ для вызова наслѣдниковъ послѣ умершихъ въ Россіи иностранцевъ [3]). Недвижимыя имѣнія, оставшіяся послѣ личныхъ дворянъ ихъ малолѣтнимъ дѣтямъ (разночинцамъ), велѣно ихъ опекунамъ продавать въ указанное время [4]). Наконецъ, было дозволено производить раздѣлъ оставшихся послѣ магометанъ имѣній ихъ наслѣдникамъ послѣ предварительнаго выдѣла вдовамъ 1/8 части имущества [5]).

Намъ остается коснуться дѣятельности департамента законовъ въ сферѣ *гражданскаго процесса и уголовнаго права и судопроизводства*, чтобы закончить общую характеристику всей дѣятельности государственнаго совѣта по департаменту законовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и настоящее наше изслѣдованіе. Департаментъ обратилъ особенное вниманіе на улучшеніе всего хода дѣлопроизводства въ судебныхъ мѣстахъ по искамъ частныхъ лицъ и казны, отъ удовлетворенія которыхъ зависѣли важные, имущественные ихъ интересы. Такъ было рѣшено взыскивать въ пользу заимодавцевъ узаконенные % съ пошлинъ, взносимыхъ ими при явкѣ просроченныхъ закладныхъ и по заплатѣ должной суммы возвращаемыхъ обратно: эта сумма употребляется заимодавцемъ на платежъ пошлинъ единственно по неисправности должника, какъ и сдѣланныя имъ въ этомъ случаи издержки на бумагу [6]). Взы-

---

[1]) Имѣніе должно было считаться выморочнымъ, когда изъ того рода, къ которому умершій принадлежалъ по отцу, не осталось болѣе ни одного лица какъ въ прямой восходящей, такъ и побочныхъ линіяхъ, [2]) 451—452 стр.; П, С. З., XXXIV, № 86,867, [3]) 456 стр.; П. С. З., XL, № 30,587, [4]) 458—459 с.; П. С. З., XXXV, № 27,356, [5]) 464—468 с.; утверждено въ 1826 году. Нѣкоторые законы по разнымъ частямъ гражданскаго права см. выше (въ обозрѣніи дѣятельности департамента законовъ по толкованію и дополненію законовъ), [6]) А. Г. С., IV, 2, 552 с.; утверждено въ 1826 г.

сканія по претензіямъ въ губерніяхъ, пріобрѣтенныхъ отъ Польши, велѣно производить по польскому праву [1]). На весь сибирскій край распространено правило о полуторагодичномъ срокѣ на вызовъ кредиторовъ, пребывающихъ внѣ россійскихъ владѣній [2]). Установлены правила взысканій долговъ съ помѣщиковъ и уроженцевъ польскихъ губерній, имѣющихъ временное пребываніе въ С.-Петербургѣ; эти взысканія должны были направляться одинаково на имѣнія, находящіяся въ Польшѣ и великороссійскихъ губерніяхъ [3]). Департаментъ утверждаетъ докладъ сената о способѣ удовлетворенія кредиторовъ по обязательствамъ безъ залоговъ изъ описаннаго имѣнія дворянина въ такомъ случаѣ, когда по неизвѣстности пребыванія должника самъ онъ по вызовамъ не явится и не представитъ повѣреннаго [4]). Также былъ установленъ образъ взысканія съ крестьянъ казеннаго вѣдомства занятыхъ имъ денегъ по роспискамъ не на установленной гербовой бумагѣ [5]). Въ виду охраненія казеннаго имущества были составлены правила для возвращенія, прежде производства въ судѣ дѣла, чрезъ земскую полицію отъ частныхъ лицъ казеннаго имущества, которымъ они завладѣли [6]). Въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ всякому тяжущемуся предоставлено „на волю“ производить свои дѣла чрезъ адвокатовъ или повѣренныхъ, которые не состоятъ въ числѣ послѣднихъ [7]). Составлены правила о порядкѣ производства дѣлъ, по которымъ уступаются въ пользу приказовъ общественнаго призрѣнія долговые иски и претензіи [8]). Служащіе чиновники не допускаются къ хожденію по частнымъ дѣламъ только въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они находятся при должно-

---

[1]) Ibidem, 525 с., [2]) 525 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,555, [3]) 528 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,574, [4—6]) А. Г. С., ibidem, 528—234 с., [7]) Ibidem, 535—540 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,660; въ дѣлахъ архива сказано, что было утверждено мнѣніе большинства членовъ совѣта, между тѣмъ какъ на самомъ дѣлѣ въ П. С. З. законъ напечатанъ въ редакціи, принятой меньшинствомъ и приводимой здѣсь нами, [8]) 545—546 стр., П. С. З., XXXVII, № 28,650.

стяхъ [1]). По дѣламъ бѣдныхъ людей въ губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, предписано назначать безденежно адвокатовъ отъ суда съ тѣмъ условіемъ, чтобы эти люди представляли суду формальное свидѣтельство объ ихъ бѣдности [2]). Опредѣлено, чтобы десятилѣтнюю давность для уничтоженія взысканія по контракту, заключенному на нѣсколько лѣтъ, должно считать только съ истеченія срока, назначеннаго для его дѣйствія по взаимному условію [3]). Продолжительная давность на предъявленіе исковъ (30—40 лѣтъ), существующая въ Грузіи, была оставлена только по отношенію къ дѣламъ прошедшаго времени (до 1827 г.); по истеченіи же этого срока предписано принять въ руководство по всѣмъ спорнымъ дѣламъ общую десятилѣтнюю давность [4])

Въ одномъ изъ засѣданій департамента законовъ (12 сентября 1821 г.) было обращено вниманіе на непомѣрное увеличеніе въ присутственныхъ мѣстахъ тяжебныхъ дѣлъ; причины этого факта департаментъ увидѣлъ „въ запутанности канцелярскаго порядка, корыстолюбіи чиновниковъ нисшихъ судовъ и совершенномъ незнаніи законовъ стряпчими или повѣренными“. Поэтому-то „приводится въ запутанность самое ясное дѣло, что и выводитъ наконецъ изъ терпѣнія самаго скромнаго просителя. Видя вмѣсто правосудія одни притѣсненія, проволочки и стараніе привести дѣло въ запутанность, тяжущійся поневолѣ жалуется высшему правительству и никакіе строгіе законы не въ состояніи будутъ удержать его отъ таковыхъ жалобъ“. Департаментъ вмѣстѣ съ коммиссіей составленія законовъ нашелъ, что лучшимъ средствомъ противъ указанныхъ недостатковъ въ судопроизводствѣ служитъ „изданіе полнаго устава гражданскаго судопроизводства, совершенно яснаго и опредѣлительнаго, ничего неоставляющаго на

---

[1]) 550 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,072, [2]) 551—554 с.; П. С. З, XXXIII, № 28,936, [3]) 554 с.; П. С. З., XXXVIII, № 28,405, [4]) А. Г. С., ibidem, 925—296 стр.

произволъ судьи"[1]). Пока же до изданія этого устава департаментъ продолжалъ вносить разныя поправки въ ходъ дѣлъ въ судебныхъ учрежденіяхъ разныхъ инстанцій и мѣстъ Россіи. Такъ было опредѣлено, чтобы крѣпостные акты, совершаемые въ западныхъ губерніяхъ на польскомъ языкѣ, были снабжены при явкѣ въ присутственныхъ мѣстахъ для ихъ утвержденія русскимъ переводомъ[2]). Указаны были также случаи, въ какихъ могла быть приносима присяга по исковымъ дѣламъ, производившимся въ губерніяхъ, которыя были присоединены отъ Польши[3]). Всѣ дѣла по просьбамъ иностранцевъ, которыя производились въ этихъ губерніяхъ, должны были рѣшаться безъ очереди съ тѣмъ лишь условіемъ, чтобы въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ главный судъ представлялъ все дѣло управляющему губерніей, а этотъ послѣдній сенату[4]). Годовой срокъ на подачу апелляцій по всѣмъ гражданскимъ дѣламъ между тяжущимися, которые находятся внутри государства, положено считать со дня объявленія рѣшительнаго опредѣленія[5]). Было опредѣлено временное правило для переноса дѣла изъ низшихъ инстанцій въ среднія[6]). Департаментъ принимаетъ мѣры къ сохраненію спорнаго недвижимаго имѣнія въ случаѣ, если апелляціонная жалоба подана по истеченіи срока, установленнаго для удержанія исполненія[7]). Цѣна исковъ по гражданскимъ дѣламъ, установленная для переноса дѣлъ изъ низшихъ инстанцій въ высшія, была найдена департаментомъ низкою[8]), вслѣдствіе

---

[1]) Ibidem, 555—556 с., [2]) 557—560 с.; П. С. З., XL, № 30,558, [3]) 559—562 с.; утверждено въ 1827 г., [4]) 564—568 с.; П. С. З., XXXVI, № 28,066; по этому дѣлу утверждено мнѣніе одного члена совѣта, князя Лобанова-Ростовскаго противъ взгляда большинства членовъ совѣта, [5]) 567 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,200, [6]) Требовались именно подпись просителей и—соблюденіе срока подачи апелляціонныхъ жалобъ (568—569 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,047) [7]) Одномѣсячнаго (поверстнаго) или четырехмѣсячнаго срока, которые установлены указомъ 17 августа 1797 года (570—572 стр.; П. С. З., XL, № 30,214), [8]) Такъ, напр., для перенесенія дѣла изъ уѣзднаго суда въ гражданскую палату цѣна иска была опредѣлена только въ 25 руб.

чего въ среднихъ и высшихъ присутственныхъ мѣстахъ число дѣлъ непомѣрно увеличивается. Поэтому департаментъ рекомендуетъ министру юстиціи заняться разсмотрѣніемъ этого факта [1]). По дѣламъ, которыя за пропускомъ апелляціоннаго срока останутся безъ переноса въ высшую инстанцію, запрещено принимать отъ членовъ и секретарей низшихъ присутственныхъ мѣстъ жалобы на гражданскія палаты за присужденный съ нихъ штрафъ. Иначе, мотивируетъ этотъ законъ департаментъ, вслѣдствіе возможной отмѣны сенатомъ рѣшенія палаты „ослабится необходимое уваженіе къ рѣшеніямъ судебныхъ мѣстъ, въ силу закона пришедшимъ, и сверхъ того откроется поводъ къ жалобамъ самимъ тяжущимся и къ домогательствамъ о перерѣшеніи дѣла въ нарушеніе кореннаго закона о срокахъ апелляціи для совершенной твердости рѣшеній присутственныхъ мѣстъ и для совершеннаго окончанія дѣлъ“ [2]). Но крѣпостные люди, отыскивающіе свободу, были освобождены отъ платежа штрафныхъ денегъ за неправую апелляцію, которыя могли бы падать на помѣщиковъ [3]). Совѣтъ отнесся гуманно къ людямъ, ищущимъ вольности и получившимъ ее по рѣшенію губернскихъ инстанцій, на которыя своевременно не послѣдовало отъ ихъ помѣщиковъ апелляціонныхъ жалобъ. Такимъ людямъ была дарована вѣчная свобода, а ихъ помѣщики освобождены отъ

---

[1]) А. Г. С., ibid., 573 стр., [2]) Ibid., 577 с.; П. С. З., XL, № 30,594; въ послѣдующее царствованіе къ этому закону было сдѣлано важное прибавленіе: опредѣлено возвращать штрафныя деньги членамъ и секретарямъ гражданской палаты по дѣламъ, рѣшенія которыхъ будутъ одобрены общимъ собраніемъ сената (580 с.). Вообще состояніе судопроизводства было такъ плачевно въ послѣдніе годы царствованія Александра I, что департаментъ законовъ, изъ опасенія еще большаго его ухудшенія, рѣшился отложить до составленія устава гражданскаго судопроизводства, предлагаемый коммиссіей законовъ, пересмотръ дѣлъ, вошедшихъ въ законную силу, въ случаѣ открытія новыхъ доказательствъ: эта мѣра могла бы, по мнѣнію департамента, увеличить ябеды, а судьямъ дать поводъ перемѣнять рѣшенія по произволу, чѣмъ было бы потрясено право собственности (582—584 с., [3]) 585—586 с.; П. С. З., XXXVII, № 28,796.

платежа податей [1]). Въ дѣлахъ департамента по гражданскому судопроизводству помѣщенъ, извѣстный намъ, законъ о правахъ депутатовъ съ духовной стороны въ гражданскихъ судахъ по дѣламъ, къ которымъ прикосновенны духовныя лица [2]). Маклерамъ отказано въ, присвояемыхъ ими, исключительныхъ преимуществахъ относительно удовлетворенія ихъ претензій по счетамъ, представляемымъ въ конкурсъ по дѣламъ несостоятельныхъ должниковъ [3]). Были изданы правила о томъ, какимъ образомъ взыскивать штрафы за упущенія по должности судей, оказавшихся несостоятельными [4]). Совѣтъ занимался еще разсмотрѣніемъ проэкта организаціи третейскаго суда [5]) и опредѣленіемъ порядка производства всѣхъ дѣлъ, которыя касаются магометанъ [6]).

Департаментъ прилагалъ заботы къ тому, чтобы установить болѣе однообразный и правильный порядокъ наложенія и снятія запрещеній на имѣнія въ обезпеченіе лежащихъ на нихъ долговъ. Такъ при наложеніи запрещеній на недвижимыя имѣнія въ обезпеченіе казенныхъ исковъ велѣно принимать каждую душу мужескаго пола въ 200 р., какъ это дѣлаетъ и сама казна по всѣмъ вообще казеннымъ взысканіямъ [7]). Былъ опредѣленъ образъ наложенія запрещеній на имѣнія членовъ магистрата и кураторовъ конкурса, когда они будутъ виновны въ упущеніяхъ по вексельнымъ дѣламъ [8]). Въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Кіевѣ были учреждены ком-

---

[1]) 588—590 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,935, [2]) 589—590 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,477; этотъ законъ находится и въ рубрикѣ: „Общія губернскія учрежденія". Разсмотрѣнное въ департаментѣ законовъ, дѣло о приводѣ къ присягѣ несостоятельныхъ должниковъ и ихъ прикащиковъ и о составленіи правилъ объ этомъ осталось безъ Высочайшаго утвержденія (593—597 стр.). [3]) 599—600 с.; утверждено въ 1826 г.. [4]) 605—606 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,895, [5]) 605—610 с.; дѣло окончено при Николаѣ I. При разсмотрѣніи этого дѣла было, между прочимъ, рѣшено, чтобы всѣ проэкты, заключающіе въ себѣ важные предметы, предварительно печатались и потомъ раздавались на домъ членамъ совѣта, [6]) 610—612 стр.; окончено при Николаѣ I, [7]) 613 стр., П. С. З., XXXIV, № 27,041, [8]) 613—614 с.; П. С. З., XXXVIII. № 29,415.

миссіи для свода запретительныхъ статей прежняго времени, проэктъ которыхъ былъ разсмотрѣнъ въ совѣтѣ [1]). Кромѣ того, былъ введенъ новый порядокъ наложенія и снятія запрещеній на имѣнія послѣ того, какъ предварительно обнаружились на практикѣ всѣ его удобства [2]). Деньги, остающіяся отъ пересылки въ сенатъ типографскихъ объявленій о наложеніи и снятіи запрещеній, предписано отправлять въ приказы общественнаго призрѣнія [3]). Согласно докладу сената, были изданы правила о болѣе выгодной продажѣ недвижимыхъ имѣній, которыя должны были идти на удовлетвореніе недоимокъ по виннымъ откупамъ и солянымъ поставкамъ [4]). Въ виду прекращенія безпорядковъ, встрѣчаемыхъ при продажахъ имѣній съ публичнаго торга, департаментъ призналъ нужнымъ разсмотрѣть вновь законъ 1817 года [5]) объ оцѣнкѣ и аукціонныхъ продажахъ имѣній [6]). При описяхъ и оцѣнкахъ дворянскихъ имѣній вмѣсто дворянъ, въ случаѣ ихъ недостатка въ уѣздѣ, могли быть назначены свидѣтелями члены уѣзднаго суда [7]). Департаментъ разрѣшилъ вопросъ о томъ, какимъ образомъ удовлетворять въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ кредиторовъ, неимѣющихъ права владѣть недвижимыми имѣніями съ крестьянами, если они были присуждены такимъ лицамъ за долговыя ихъ претензіи [8]). Было предписано останавливать выдачу подрядчикамъ изъ казны деньги только тогда, когда иски частныхъ

---

[1]) А. Г. С., IV, 2 ч., 615—618 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,336 [2]) 618—632 с.; П. С. З., XL, № 30,235; утверждено мнѣніе большинства. Въ 1821 г. сенатъ разослалъ, составленныя министромъ юстиціи, формы сношеній между присутственными мѣстами о снятіи и наложеніи запрещеній; чрезъ нѣсколько времени губернскіе прокуроры прислали министру свои замѣчанія на проэктъ, которыя были разсмотрѣны въ департаментѣ (ibidem), и на основаніи дополненій къ нимъ, сдѣланныхъ департаментомъ, былъ изданъ цитированный нами законъ, [3]) А. Г. С., Ibidem, 633—634 стр.; П. С. З., XXXIX, № 29,834, [4]) А. Г. С., 643—645 с.; П. С. З., XXXVII, № 28 723, [5]) П. С. З., XXXIV, № 26,632, [6]) 646—648 стр.; окончено при Николаѣ I, [7]) 648—650 стр.; П. С. З.; XL, № 30,400, [8]) Эти имѣнія до выкупа ихъ должникомъ или до истеченія, назначеннаго для выкупа, десятилѣтняго срока велѣно отдавать въ полное распоряженіе мѣстной дворянской опеки, которая обязана была выдавать доходы съ

ихъ кредиторовъ признаны по суду подлежащими удовлетворенію и когда подряды, за которые слѣдуетъ выдача денегъ, совершенно окончены [1]). Наконецъ, былъ одобренъ проэктъ правилъ для возстановленія крестьянскихъ исковъ въ остзейскихъ губерніяхъ послѣ рѣшеній, вошедшихъ въ силу закона [2]).

Что касается, наконецъ, законодательной дѣятельности государственнаго совѣта по департаменту законовъ въ сферѣ *уголовнаго права и судопроизводства*, то она отличалась вообще гуманнымъ, строго справедливымъ характеромъ. Такъ по вопросу о взысканіяхъ за помѣщичьихъ людей, убитыхъ людьми другихъ помѣщиковъ, было рѣшено вознаграждать владѣльцевъ убитыхъ крестьянъ не натурой, а взысканіемъ цѣны, опредѣленной правительствомъ за рекрута [3]). Опредѣлены были штрафы съ судохозяевъ за неисполненіе правилъ, установленныхъ для судоходства [4]). Департаментъ согласился съ коммиссіей составленія законовъ, что наказаніе за воровство-кражу свыше 20 р., сопровождаемое такъ называемою торговою казнью, которая совершается въ публичномъ мѣстѣ, не соотвѣтствуетъ винѣ: торговая казнь—на-

---

имѣній ихъ собственникамъ; по прошествіи же 10 лѣтъ дозволялось продавать эти имѣнія кредиторамъ. Если же они не будутъ проданы въ теченіе трехъ лѣтъ, это должна была сдѣлать сама опека, которая отдавала вырученную сумму кредиторамъ или ихъ наслѣдникамъ (651—652 стр.; П. С. З., XL, № 30,248.

[1]) А. Г. С., ibidem, 654 с.; П. С. П., XXXIX, № 29,894, [2]) 963—970 стр.; „Законодательства всѣхъ государствъ охраняютъ, замѣчаетъ департаментъ, въ дѣлахъ права, невинно потерянныя и допускаютъ возстановленіе оныхъ. Но сколько, съ одной стороны, справедливо, чтобы сіе право распространить для крестьянъ остзейскихъ губерній на всѣ тѣ случаи, гдѣ невинность просителя истинна и очевидна, такъ съ другой для поддержанія важности рѣшеній присутственныхъ мѣстъ, вошедшихъ въ силу законовъ, и для отвращенія ябеды случаи сіи требуютъ ограниченія и точной опредѣленности“ (966 стр.). Въ департаментѣ законовъ былъ одобренъ еще проэктъ правилъ относительно рѣшенія спорныхъ дѣлъ между помѣщиками эстляндской губерніи, касающихся межей и повинностей, 973—976 стр.; утверждено въ 1828 г., [3]) А. Г. С., ibid., 824 стр.; П. С. З., XXXV, № 27,458, [4]) А. Г. С., ibidem, 827—836 с.; утверждены при Николаѣ I.

казаніе самое постыдное и позорное, исключающее человѣка изъ гражданскаго общества. Поэтому обличенные въ воровствѣ-кражѣ даже до 100 р. должны быть наказаны плетьми только при полиціи [1]). Приняты мѣры къ тому, чтобы подсудимые вызывались въ извѣстный срокъ уголовными палатами для рукоприкладства по уголовнымъ и слѣдственнымъ дѣламъ и для выслушиванія по нимъ рѣшеній [2]). Во всѣхъ уголовныхъ дѣлахъ, по которымъ было открыто участіе лицъ дворянскаго состоянія въ преступленіи людей, состоящихъ въ ихъ власти, рѣшенія палатъ о простолюдинахъ не могли быть приведены въ исполненіе прежде, чѣмъ начальники губерній не взнесутъ все дѣло на ревизію сената [3]). Ему же должны были представляться рѣшенія по дѣламъ объ иновѣрцахъ, осужденныхъ за смертоубійство и другія тяжкія преступленія, когда преступники примутъ вѣру греческаго исповѣданія [4]). Въ одномъ случаѣ департаментъ законовъ высказался очень строго по отношенію къ преступникамъ: онъ согласился съ министромъ юстиціи и коммиссіей составленія законовъ, которые находили противнымъ существующимъ законамъ допущеніе для людей низшаго состоянія права приносить жалобы на рѣшенія уголовныхъ палатъ. Но въ общемъ собраніи совѣта большинство членовъ стало на сторону мнѣнія 5 департамента сената, который наоборотъ предлагалъ предоставить людямъ низшаго состоянія право приносить жалобы сенату о невинномъ ихъ наказаніи [5]), а „дабы воздержать отъ принесенія неправильныхъ жалобъ", сенатъ полагалъ „неправильно жалующихся наказывать тѣлесно". Это мнѣніе сената и общаго собранія совѣта было утверж-

---

[1]) А. Г. С., ibidem, 837—840 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,369, [2]) А. Г. С., ibidem, 842—844 с., [3]) 848 с.; П. С. З., XXXV, № 27,457, [4]) А. Г. С., ibidem; П. С. З., XL, № 30,584, [5]) „Предоставленіе таковаго права людямъ нижняго состоянія обратитъ, замѣчаетъ совѣтъ, вящшее вниманіе губернскихъ судебныхъ мѣстъ на точное и рачительное производство слѣдствій о преступленіяхъ и на постановленіе сообразныхъ винамъ и правосудію приговоровъ, къ чему стремятся всѣ законы".

дено государемъ [1]). Наказаніе за нѣсколько важныхъ преступленій, совершенныхъ въ разныхъ мѣстахъ, положено производить по человѣколюбію въ одномъ мѣстѣ, въ наиболѣе многолюдномъ изъ числа тѣхъ городовъ, гдѣ совершены преступленія. Наказанныхъ кнутомъ предписано отправлять въ ссылку только по совершенномъ ихъ излеченіи [2]). Тѣлесное наказаніе женщинамъ, питающимъ грудью своихъ дѣтей, отлагалось на полтора года; облегчалось наказаніе и въ примѣненіи къ женщинамъ въ такомъ же положеніи, находящимся въ работахъ, если послѣдпія по признанію врача наносятъ вредъ питаемымъ грудью младенцамъ [3]). Чиновникамъ, предаваемымъ уголовному суду, дозволено приносить оправданія [4]). Приговоры о малолѣтнихъ преступникахъ, постановленные главными судами въ присоединенныхъ отъ Польши губерніяхъ, предписано представлять на ревизію въ 5-й департаментъ сената [5]). Всѣмъ свѣтскимъ присутственнымъ мѣстамъ подтверждено (въ 1819 г.), чтобы они не входили въ сужденія по дѣламъ о прелюбодѣяніи какого-либо изъ супруговъ, а отсылали бы ихъ духовному правительству, суду котораго они принадлежатъ непосредственно [6]). Въ Грузіи былъ сохраненъ прежній порядокъ производства уголовныхъ дѣлъ военнымъ судомъ, какъ „болѣе свойственный правамъ и обычаямъ жителей этого края, нежели формы гражданскаго уголовнаго суда" [7]). Наконецъ, въ департаментѣ законовъ были приняты правила о судопроизводствѣ по преступленіямъ, совершаемымъ жителями россійскихъ губерній въ Финляндіи и финляндцевъ въ Россіи [8]).

---

[1]) 850—854 с.; П. С. З., XXXVIII, № 29,391. Какъ видно изъ хода дѣла, утверждено мнѣніе большинства, [2]) 860 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 28,877, [3]) 862 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,773, [4]) 864 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,890, [5]) 865—866 с.; П. С. З., XXXIX, № 29,896, [6]) А. Г. С., IV, 2 ч., 870 стр.; П. С. З., XXXVII, № 28,790. Нужно замѣтить, что при разсмотрѣніи главы проэкта гражданскаго уложенія о разводѣ (въ 1810 г.) былъ принятъ совѣтомъ тотъ же порядокъ разборъ дѣлъ о прелюбодѣяніи (А. Г. С., IV, 1 ч., 27—28 стр.), [7]) А. Г. С., IV, 2 ч., 934 стр.; П. С. З., XXXVIII, № 29,371, [8]) А. Г. С., ibidem, 1005—1010 с.; утверждено въ 1826 году.

Заключеніе.

Предъ нами вся исторія образованія государственнаго совѣта въ Россіи, начиная съ XVIII ст. и оканчивая царствованіемъ императора Александра I. Изслѣдованіе хода развитія высшаго русскаго управленія въ XVIII ст. показало намъ, что оно совершалось подъ вліяніемъ цѣлаго ряда причинъ. Изъ числа этихъ причинъ, обусловливавшихъ возникновеніе въ это время разныхъ высшихъ учрежденій, развитіе и взаимное ихъ соотношеніе, во второй половинѣ XVIII в. отпадаютъ: участіе русской аристократіи въ образованіи высшихъ учрежденій и ихъ дѣятельности и безпрерывная борьба въ государственномъ управленіи между личнымъ и коллегіальнымъ началомъ организаціи учрежденій. Политическій элементъ исчезаетъ въ началѣ царствованія Екатерины II, послѣ чего высшія учрежденія появляются уже съ монархическимъ характеромъ [1]). Въ концѣ XVIII ст. уясняются взаимное отношеніе и роль личнаго и коллегіальнаго принципа въ русскомъ управленіи, въ которое вносится (Екатериной II) и начало раздѣленія властей. Остальныя причины образованія высшихъ учрежденій въ XVIII в. остаются и въ началѣ XIX и продолжаютъ вліять при реформахъ въ высшемъ русскомъ управленіи, предпринятыхъ Александромъ I. Это были: вліяніе иноземныхъ учрежденій, сказавшееся болѣе сильно во вторую эпоху преобразовательной дѣятельности Александра Павловича, и особенно потребность въ созданіи

---

[1]) Нѣкоторыя аристократическія тенденціи, обнаружившіяся въ высшемъ русскомъ дворянствѣ при преобразованіи сената въ 1802 г., были навѣяны знакомствомъ съ англійскими политическими учрежденіями и поэтому не имѣютъ никакой генетической связи съ политическими притязаніями русскаго дворянства въ первую половину XVIII вѣка.

особаго высшаго учрежденія съ спеціально законодательными функціями. Мы видѣли, что къ началу царствованія Александра I уже были намѣчены тѣ необходимыя измѣненія въ высшемъ русскомъ управленіи, нужда въ которыхъ обозначалась постепенно въ теченіе XVIII столѣтія, была вызвана всѣмъ ходомъ развитія высшихъ учрежденій въ это время. Поэтому мы были въ правѣ назвать XVIII вѣкъ по отношенію къ реформамъ Александра I *подготовительнымъ* временемъ, опредѣлившимъ во многомъ ихъ направленіе и характеръ [1]).

---

[1]) Въ русской литературѣ господствуетъ взглядъ, что исторія высшаго управленія въ XVIII в. или не имѣетъ никакой внутренней связи, или только находится въ небольшой связи съ реформами Александра I, или же, наконецъ, имѣетъ только отдаленное, случайное къ нимъ отношеніе. Первый взглядъ былъ категорически высказанъ *Градовскимъ*, который утверждаетъ, что различные совѣты XVIII ст., какъ установленія, вызванныя случайными обстоятельствами и имѣвшія неопредѣленную организацію и кругъ вѣдомства, не были предшественниками александровскаго гос. совѣта, какъ законодательнаго учрежденія („Начала рус. госуд. права", 1876 г., II т., 70—75 стр., „Высшая администрація Россіи XVIII ст.", 138—139, 153, 262 и 270 с.; ср. *Андреевскій*: „Рус. гос. право", 219—227 с., *Сергѣевичъ*: „Лекціи и изслѣдованія", 762 и 840 с.). Но *Коркуновъ* начинаетъ исторію государ. совѣта со второй половины XVIII ст., съ попытки графа Панина образовать император. совѣтъ, въ которомъ выразилась, по его словамъ, „мысль о необходимости особаго органа для законодат. функціи" (Рус. гос. право, 1 т., 37—38 стр.). *В.-Будановъ* замѣчаетъ, что въ XVIII в. въ Россіи постоянно сознавалась потребность въ высшемъ политическомъ установленіи (Исторія рус. права, 1888, 2 изд., 234 с.). По словамъ *Алексѣева*, въ различныхъ случайныхъ совѣтахъ XVIII в. проявляется одна общая потребность „имѣть при особѣ государей совѣщательный органъ, съ которымъ они могли бы обсуждать важнѣйшіе законодательные и правительственные акты, составляющіе сферу ихъ непосредственной дѣятельности. Эта потребность въ концѣ концовъ и привела къ учрежденію государственнаго совѣта, какъ постояннаго учрежденія". Но въ тоже время Алексѣевъ отмѣчаетъ особенность государ. совѣта 1810 г. по сравненію съ учрежденіями XVIII в., которыя не были законосовѣщательными „сословіями" (Рус. гос. право, 290 и 292 стр.). *Сокольскій* указываетъ на сенатъ, верховный тайный совѣтъ и кабинетъ, какъ высшіе органы управленія въ XVIII в. (Рус. госуд. право, 260—264 стр.) и затѣмъ замѣчаетъ, что „при вступленіи на престолъ императора Александра I центральное управленіе являло собою агломератъ фрагментовъ различныхъ формацій прошлаго столѣтія. Необходимо было правительству привести въ связь эти разрозненные члены, пополнить пробѣлы системы созданіемъ новыхъ учрежденій и изъ всѣхъ оставшихся отъ прежняго времени и вновь созданныхъ учрежденій построить одну общую систему центральнаго управленія" (ibidem, 265 с.). Но въ тоже время Сокольскій заявляетъ, что

Накануне этихъ реформъ уже существовало высшее учрежденіе съ законосовѣщательными задачами. Это былъ Императорскій Совѣтъ Павла I, въ который былъ переименованъ при немъ Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ Екатерины II: въ обоихъ этихъ высшихъ учрежденіяхъ выдѣлялось въ извѣстной степени законодательство, какъ особая, самостоятельная функція власти. Непремѣнный Совѣтъ явился только ихъ преобразованіемъ и ему прямо придано законосовѣщательное значеніе [1]) въ системѣ другихъ высшихъ учрежденій начала царствованія Александра I,—сената и министерствъ, реформированныхъ также изъ аналогичныхъ установленій XVIII вѣка. Мы выяснили важную законодательную роль Непремѣннаго Совѣта, которая ограничивалась до извѣстной степени участіемъ въ законодательствѣ комитета министровъ (въ 1802—1809 гг. [2]). Думаемъ, что достаточно изслѣдованъ нами вопросъ о томъ, былъ ли Сперанскій знакомъ съ состояніемъ высшаго русскаго управленія и сознавалъ ли онъ необходимыя измѣненія въ немъ ранѣе поѣздки въ Эрфуртъ съ государемъ и составленія своего „Проэкта уложенія государственныхъ законовъ“ [3]). Именно сравненіе „Проэкта

„Непремѣнный Совѣтъ не находится въ генетической связи съ учрежденіями разныхъ наименованій, существовавшихъ при Высочайшемъ Дворѣ“ (ib. 74 с.). Наконецъ, *Р.-Славатинскій* видитъ въ центральныхъ учрежденіяхъ послѣ Петра I „хаотическую массу несвязанныхъ никакимъ планомъ мѣстъ и лицъ, въ которой, однако, были намѣчены нѣкоторыя черты высшихъ учрежденій, продолжавшія развиваться даже при Павлѣ I. Въ теченіе XVIII ст. вслѣдствіе паденія петровскихъ учрежденій и зарожденія новыхъ, неорганизованныхъ, помѣси старыхъ началъ съ новыми, водворявшимися фактически, въ управленіи настали хаосъ и неурядица. Поэтому преобразованіе центральныхъ учрежденій стало дѣломъ безотлагательной необходимости въ началѣ XIX ст.“ (Пособіе etc., 160—161, 169—172 с.).

[1]) Сокольскій, ibidem, 266 с., [2]) См. 2—3 главы изслѣдованія и особенно заключеніе къ 3-й его главѣ. Мы видѣли, что законодательная дѣятельность Непремѣннаго Совѣта тормозилась еще порученіемъ ему администр. и судебныхъ дѣлъ, [3]) Въ литературѣ существуетъ отрицательный взглядъ на этотъ вопросъ. Такъ Корфъ говоритъ: „Александръ воротился (изъ Эрфурта) въ С.-Петербургъ, очарованный Наполеономъ, а его статсъ-секретарь и Наполеономъ, и всѣмъ французскимъ. Сперанскому теперь еще болѣе прежняго показалось, что все у насъ дурно и все надобно передѣлать“ (107 стр.). Корфъ упоминаетъ о порученіи

объ учрежденіи губернскихъ мѣстъ“ и „Проэкта“ 1809 г. доказываетъ, на нашъ взглядъ, убѣдительно, что Сперанскій еще въ 1803 г. имѣлъ ясное представленіе о недостаткахъ высшаго русскаго управленія и высказалъ тогда опредѣленные взгляды на основанія его преобразованія, выраженные въ „Проэктѣ“ 1809 года только болѣе отчетливо. Эти взгляды развиты здѣсь въ смыслѣ „совершенной монархической системы“, которая должна была замѣнить, предложенное въ „Проэктѣ“ 1803 года, устройство учрежденій, основанное „на видимомъ, внѣшнемъ порядкѣ“. Мы старались показать, въ чемъ состояли, по плану Сперанскаго, начала этой, желательной Александромъ Павловичемъ и Сперанскимъ, „совершенной монархической системы“, и какое мѣсто предназначалось въ ней государственному совѣту. Тщательное изученіе плана Сперанскаго приводитъ къ убѣжденію, что государственный совѣтъ долженъ былъ сдѣлаться вершиной предполагаемаго политическаго зданія и что на совѣтъ возлагалась обязанность содѣйствовать монарху въ законодательной функціи съ правомъ ограниченія власти русскаго государя. Извѣстно, что Александръ Павловичъ не рѣшился осуществить цѣликомъ плана Сперанскаго, изъ котораго были взяты только основныя начала образованія государственнаго совѣта и министерствъ. Сравнивая „Образованіе“ совѣта 1810 г. съ „Проэктомъ“ 1809 г., мы замѣтили, что государственный совѣтъ по „Образованію“ сталъ законодательнымъ учрежденіемъ съ ограничивающею власть государя ролью въ высшемъ управленіи и въ его организацію внесены изъ „Проэкта коренные законы“ совѣта. Но въ

Александромъ Сперанскому составить „Планъ общаго образованія судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ въ имперіи“, но ничего не говоритъ объ его содержаніи и отношеніи взглядовъ, въ немъ выраженныхъ, къ „Проэкту“ 1809 г. (179 с.). Градовскій, Р.-Славатинскій и Сокольскій останавливаются только на вліяніи на преобразованіе всего управленія въ 1810—1811 г. одного „Проэкта“ (Начала etc. 75—76 с., Пособіе etc., 179 с., Рус. гос. право 269 стр.). Только Пыпинъ замѣчаетъ, „что реформаторскіе планы Сперанскаго не были новы для него еще до поѣздки въ Эрфуртъ“ (126 стр.).

тоже время ему не придано „Образованіемъ“ 1810 г. значенія соединительнаго пункта всѣхъ высшихъ учрежденій по „Проэкту“ по отсутствію главнѣйшаго изъ нихъ (государственной думы). Сопоставленіе опредѣленія функцій государственнаго совѣта по „Образованію“ и „Запискѣ объ его необходимости“ Сперанскаго наводитъ на мысль, что въ этой „Запискѣ“, появившейся послѣ составленія „Проэкта“ 1809 года и предъ „Образованіемъ“ совѣта 1810 года, ему была назначена роль законосовѣщательнаго учрежденія и на совѣтъ перенесено „уваженіе“ законовъ, принадлежащее по „Проэкту“ государственной думѣ. Поэтому можно утверждать, что въ самое „Образованіе“ государственнаго совѣта уже было внесено это начало его организаціи, а не самъ онъ превратился потомъ въ спеціально законосовѣщательное учрежденіе „силою вещей“, какъ утверждаетъ это Коркуновъ [1]). Эта „сила вещей“,—нѣкоторыя особенныя обстоятельства второй половины царствованія Александра I [2])—помогли только тому, что изъ двухъ противоположныхъ началъ, положенныхъ въ основаніе организаціи государственнаго совѣта въ 1810 г.,—ограниченія власти государя и признанія принципа самодержавной его власти—послѣдній взялъ верхъ надъ первымъ въ законодательной дѣятельности совѣта [3]). До сихъ поръ русскіе ученые обращали свое исключительное вниманіе только на одинъ принципъ устройства государственнаго совѣта по его „Образованію“, именно утверждали, что государственный совѣтъ 1810 года былъ законодательнымъ, ограничивающимъ власть государя, учрежденіемъ [4]). Противъ этого взгляда возсталъ недавно про-

[1]) „Указъ и законъ“, 324 стр., [2]) То были: разочарованіе государя въ его юношескихъ политическихъ взглядахъ, удаленіе Сперанскаго въ ссылку, отечественная война 1812 г. и усиленіе вліянія при дворѣ графа Аракчеева, который сдѣлался всемогущимъ въ государственномъ управленіи, начиная съ 1816 г. (Корфъ, 111 стр.), [3]) См. пятую главу настоящаго изслѣдованія и ниже, [4]) Сергѣевичъ, Лекціи etc., 762 стр., В. Будановъ, Обзоръ etc., 231 и 244 стр., Градовскій, Начала etc., II, 210 стр., Р. Славатинскій, Система etc., I, 182—

фессоръ Коркуновъ, который приводитъ цѣлый рядъ соображеній въ пользу своего мнѣнія, что государственный совѣтъ не былъ спеціальнымъ органомъ законодательства по „Проэкту" Сперанскаго и не имѣлъ никакого ограничительнаго значенія по „Образованію" 1810 г. [1]). Мы считаемъ необходимымъ остановиться здѣсь на этомъ „новомъ" воззрѣніи Коркунова, которое тѣсно соприкасается съ спеціальнымъ предметомъ нашего изслѣдованія.

Коркуновъ обращается сначала къ „Проэкту" Сперанскаго и старается доказать, что „образованіе совѣта въ 1810 году, какъ спеціальнаго органа законодательства, не было результатомъ задуманнаго, хотя и неосуществившагося, ограниченія власти монарха народнымъ представительствомъ". По плану Сперанскаго, „государственный совѣтъ и не предназначался, продолжаетъ Коркуновъ, служить спеціальнымъ органомъ законодательства; онъ долженъ былъ представлять общее сосредоточеніе всѣхъ функцій верховнаго управленія, всѣхъ дѣлъ высшаго управленія. Поэтому законодательное значеніе совѣта сложилось дѣйствительно, не благодаря замысламъ объ ограниченіи власти монарха, а вопреки этимъ замысламъ, именно вслѣдствіе того, что они не удались. Иначе совѣтъ, на ряду съ государственной думой, не могъ бы сдѣлаться спеціальнымъ органомъ законодательства" [2]). Отвѣтомъ на это возраженіе Коркунова служатъ всѣ тѣ мѣста „Проэкта", гдѣ говорится о положеніи государственнаго совѣта въ системѣ остальныхъ предполагаемыхъ политическихъ учрежденій [3]). Изъ этихъ мѣстъ плана Сперанскаго видно, что главною

---

183 с., Сокольскій, Рус. гос. право, 275 с., Engelmann, Staatsrecht etc., 39 s. Алексѣевъ, Рус. гос. право, 297—298 стр.

[1]) Это мнѣніе было впервые высказано Коркуновымъ въ его статьѣ: „Значеніе формулы: „вняв мнѣнію государственнаго совѣта", помѣщенной въ Юридической Лѣтописи за декабрь 1892 г.. Тотъ же взглядъ затѣмъ былъ внесенъ имъ и въ курсъ рус. госуд. права (II т., 1893 г.); [2]) Русское государ. право, 22—23 с., [3]) См. выше изложеніе плана Сперанскаго.

цѣлью реформъ Александра I и Сперанскаго было именно ввести въ Россіи западно-европейскую, конституціонную монархію, въ которой ограниченіе власти императора достигалось бы *совокупностью* всѣхъ политическихъ учрежденій. Въ ихъ системѣ государственный совѣтъ занимаетъ высшее, центральное мѣсто; онъ является альфой и омегой всего новаго, проэктируемаго политическаго зданія. Государственный совѣтъ не только средоточіе всѣхъ функцій управленія, учрежденіе, объединяющее всѣ его части, но онъ въ тоже время и необходимый, спеціальный органъ законодательства. Безъ государственнаго совѣта не можетъ быть ни предложенъ государственной думѣ, ни утвержденъ державной властью ни одинъ проэктъ закона. Въ такомъ безусловно необходимомъ и обязательномъ для монарха содѣйствіи государственнаго совѣта въ изданіи законовъ должна была заключаться его сдерживающая и ограничивающая по отношенію къ власти монарха роль. Значеніе совѣта, какъ спеціально законодательнаго учрежденія, не измѣнялось отъ того, что рядомъ съ нимъ должна была дѣйствовать государственная дума: послѣдней принадлежало бы „уваженіе", всестороннее обсужденіе законопроэктовъ, предлагаемыхъ правительствомъ и совѣтомъ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ членами самой думы. Законы, принятые въ думѣ, санкціонировались при содѣйствіи совѣта монархомъ.

Государственный совѣтъ 1810 г. не былъ, говоритъ Коркуновъ, ограничительнымъ учрежденіемъ не только по „Проэкту", но также и „Образованію" 1810 года. Коркуновъ считаетъ большой ошибкой со стороны нѣкоторыхъ русскихъ ученыхъ [1]) придавать названію совѣта въ немъ сословіемъ

[1]) „Почему Сперанскій назвалъ, спрашиваетъ Р. Славатинскій, государственный совѣтъ *сословіемъ?* Не потому ли, что съ мыслію о законодательныхъ его функціяхъ связывалось представленіе о политической дѣятельности *сословій*— Etats, Stände? См. Пособіе etc., 180 с. прим.; ср. Алексѣева, ibidem, 290 с., Эйхельманъ, Обзоръ etc., 6 стр.

какое-то особенное, политическое значеніе. Почтенному профессору кажется поразительнымъ такое незнакомство съ терминологіей нашего свода законовъ Сперанскаго, принимавшаго весьма близкое участіе въ его составленіи. Отчего же, замѣчаетъ Коркуновъ, не назвать сословіями совѣтъ и сенатъ, если такъ именуются монастыри, архіерейскіе дома и церкви? Дѣло въ томъ, объясняетъ онъ далѣе, что сословіемъ на языкѣ нашего свода обозначается собственно юридическое лицо, коллегія, universitas personarum, какъ это прямо явствуетъ изъ ст. 416, т. X, ч. 1. Можно было бы согласиться до извѣстной степени съ такимъ чисто юридическимъ толкованіемъ Коркуновымъ названія государственнаго совѣта 1810 г. сословіемъ, если бы его образованіе появилось послѣ составленія Сперанскимъ свода законовъ. Въ тоже время, когда Сперанскій работалъ надъ своимъ „Проэктомъ“ и потомъ „Образованіемъ“ совѣта, о сводѣ законовъ еще не было и рѣчи и самъ онъ былъ одушевленъ, подобно Александру Павловичу, одною мыслью водворить въ Россіи новый, свободный политическій порядокъ. Тогда Сперанскій еще былъ далекъ отъ тѣхъ жестокихъ разочарованій, которыя были испытаны имъ впослѣдствіи и убѣдили его въ невозможности осуществить свои политическіе взгляды. Сперанскій въ эпоху созданія 1 П. С. З. и свода законовъ былъ совсѣмъ другимъ человѣкомъ, чѣмъ въ первую половину царствованія Александра I, окруженнаго ореоломъ свѣтлыхъ упованій на возможность полнаго преобразованія русскаго государства въ духѣ западно-европейскихъ, политическихъ и общественныхъ, идеаловъ. При Николаѣ I Сперанскій пересталъ заниматься политическими проэктами, а вмѣсто этого обратился, по порученію государя, къ изученію положительнаго русскаго законодательства, трудился все время надъ систематизаціей обширнаго законодательнаго матеріала по частному праву отъ отдаленнаго прошлаго и до вступленія на пре-

столъ Николая I. Но даже и въ это время, выражаясь словами Коркунова же, „Сперанскій—составитель свода не могъ не знать, что замышлялъ и дѣлалъ Сперанскій—вдохновитель Александра I“ [1]). Тѣмъ болѣе странно предположить, чтобы Сперанскій, называя въ своемъ „Проэктѣ“ совѣтъ сословіемъ, могъ употребить этотъ терминъ въ смыслѣ юридическаго лица, между тѣмъ какъ въ приложеніи къ государственной думѣ онъ означалъ по плану политическое, законодательное учрежденіе, съ которымъ неразрывно связана вся организація совѣта. Нѣтъ никакого основанія принимать различныя значенія для слова, которое въ „Проэктѣ“ примѣнялось одинаково въ политическомъ смыслѣ къ однороднымъ учрежденіямъ, тѣмъ болѣе, что оно сохранило тотъ же смыслъ и въ самомъ „Образованіи совѣта“ 1810 г., куда было внесено изъ „Проэкта“ все существенное о совѣтѣ и, кромѣ того, съ цѣлью увеличенія политическаго значенія совѣта прибавлено кое-что важное изъ организаціи государственной думы [2]).

Что въ эпоху первыхъ реформъ (1801—1802 г.) и образованія совѣта въ 1810 году понимали подъ сословіемъ не юридическое лицо, а политическое учрежденіе, это доказывается примѣненіемъ того же термина къ сенату при его преобразованіи въ 1802 г. Мы знаемъ, что и старая, консервативная партія, и члены неоффиціальнаго комитета сошлись въ общемъ желаніи создать изъ сената политическое учрежденіе. При чемъ, послѣдніе предполагали образовать со временемъ изъ сената верхнюю палату народнаго представительства. Но если сенатъ 1802 г. былъ названъ „почтеннымъ сословіемъ“ въ виду нѣкоторыхъ дарованныхъ ему политиче-

---

[1]) Коркуновъ: „Указъ и законъ“, 324 с., [2]) Мы имѣемъ въ виду постановленіе о рѣшеніи дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ по большинству голосовъ, котораго нѣтъ въ организаціи совѣта по „Проэкту“. Объ особенномъ значеніи этого правила въ дѣятельности совѣта см. ниже.

скихъ правъ и особенно будущей его реформы въ духѣ новыхъ политическихъ идеаловъ, то тѣмъ болѣе было основаній Сперанскому назвать такъ государственный совѣтъ 1810 г., при организаціи котораго до извѣстной степени уже къ нимъ приблизились. Едва ли справедливъ упрекъ Коркунова Сперанскому за его „незнакомство“ съ терминологіей русскихъ законодательныхъ актовъ, съ которыми послѣднему приходилось имѣть много дѣла въ коммиссіи составленія законовъ предъ работой Сперанскаго надъ „Проэктомъ“ и „Образованіемъ совѣта“ 1810 г. [1]). Во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что Сперанскій желалъ сдѣлать изъ государственнаго совѣта новый политическій институтъ, аналогичный по основному характеру своей организаціи съ другими предполагаемыми учрежденіями и съ спеціально законодательной функціей. Послѣдняя была сохранена за совѣтомъ и по „Образованію“ 1810 г., хотя въ его устройствѣ и были сдѣланы нѣкоторыя отступленія отъ плана вслѣдствіе неполнаго его осуществленія. Наконецъ, для правильной оцѣнки государственнаго совѣта 1810 г., какъ политическаго сословія, не имѣетъ никакого значенія приводимый Коркуновымъ фактъ, что при Павлѣ I совѣтъ названъ сословіемъ: въ данномъ случаѣ идетъ рѣчь не о томъ, чѣмъ былъ совѣтъ при Павлѣ I, а о значеніи, какое государственный совѣтъ имѣлъ по плану Сперанскаго, а затѣмъ и „Образованію“ 1810 года.

Коркуновъ называетъ далѣе недоразумѣніемъ, укоренившееся въ нашей литературѣ, убѣжденіе, что ограниченіе власти монарха по „Образованію“ совѣта 1810 г. выражалось въ извѣстной формулѣ: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляемъ или утверждаемъ“, которая включалась въ манифесты объ изданіи законовъ, уставовъ или учрежденій съ ихъ дополненіями. Названная формула вносилась, го-

---

[1]) Корфъ, ibidem, 148 с. Сперанскій былъ назначенъ въ коммиссію въ 1808 г.

воритъ одинъ изъ представителей, отвергаемаго Коркуновымъ, взгляда, въ манифесты въ знакъ того, что „вновь издаваемые законы были приняты въ совѣтѣ большинствомъ его членовъ; государь могъ утверждать лишь мнѣнія большинства, подъ которымъ только могъ подписать: „внявъ мнѣнію совѣта“ [1]). Коркуновъ не соглашается съ такимъ толкованіемъ смысла этого послѣдняго выраженія, которое „могло означать и „выслушавъ“, и „согласившись“ и скорѣе первое, нежели послѣднее“. Въ доказательство этого своего мнѣнія Коркуновъ ссылается на Карамзина, который въ своей извѣстной „Запискѣ“ замѣтилъ, что слова „внявъ мнѣнію“ не болѣе, какъ „переводъ съ французскаго: „le conseil d'etat entendu“. Едва ли только эта ссылка на Карамзина можетъ быть убѣдительнымъ доводомъ въ пользу защищаемаго Коркуновымъ взгляда: Карамзинъ былъ ярымъ противникомъ всѣхъ реформъ Александра I и Сперанскаго и поэтому вполнѣ естественно, что онъ рѣшительно отвергалъ тотъ характеръ, какой онѣ имѣли на самомъ дѣлѣ. Не допуская даже и мысли о какомъ-либо ограниченіи власти русскаго государя, Карамзинъ заявляетъ, что „въ самодержавіи не надобно ничьего одобренія для законовъ, кромѣ подписи государя: онъ имѣетъ всю власть. Совѣтъ, сенатъ, комитетъ (министровъ) суть только способы ея дѣйствій или повѣренные государя: ихъ не спрашиваютъ, гдѣ онъ самъ дѣйствуетъ; le conseil d'etat entendu не имѣетъ смысла для гражданина россійскаго“. Такъ думалъ Карамзинъ и вся консервативная партія, но не того взгляда держались иниціаторы реформъ въ высшемъ русскомъ управленіи начала XIX ст.,—самъ государь Александръ Павловичъ и его вѣрный помощникъ, Сперанскій. Оба они желали того, чтобы „самодержавныя права русскаго государя постановить и

---

[1]) Сергѣевичъ: „Лекціи и изслѣдованія“, 762 стр.

учредить на непремѣняемомъ законѣ", который Александръ I ставилъ выше своей воли. Сперанскій въ своемъ „Проэктѣ" рѣшительно отвергъ мысль о введеніи въ Россіи политическихъ установленій, которыя „имѣли бы только видъ законности и подъ предлогомъ единства державной власти вводили совершенное самовластіе". Онъ, напротивъ, стремился къ ограниченію этого послѣдняго законами; его не удовлетворяло тогдашнее политическое устройство Франціи, которое „имѣло только видъ законности", причемъ „законодательное сословіе было почти пустымъ образомъ" [1]). Поэтому-то замѣчаніе Коркунова, что мнѣнія французскаго государственнаго совѣта никогда не были обязательны для правительства и совѣтъ не ограничивалъ его власти, не имѣетъ никакого отношенія къ русскому государственному совѣту по „Образованію" 1810 г., который былъ основанъ на совершенно иныхъ началахъ.

Коркуновъ замѣчаетъ еще, что выраженіе: „внявъ мнѣнію" выбрано Сперанскимъ неудачно, такъ какъ при учрежденіи государственной думы совѣтъ остался бы только совѣщательнымъ учрежденіемъ при монархѣ и мнѣнія его поэтому не могли бы быть для него обязательны. Мы уже доказали, что даже и при образованіи государственной думы совѣтъ не потерялъ бы своей ограничивающей роли при государѣ и спеціально законодательнаго значенія среди другихъ высшихъ учрежденій имперіи. Поэтому въ томъ мѣстѣ „Проэкта", гдѣ идетъ рѣчь о государственномъ совѣтѣ, говорится буквально: „всѣ постановленія, выходящія изъ совѣта по Высочайшемъ ихъ утвержденіи къ исполненію, имѣютъ слѣдующую форму: законы, уставы, учрежденія и ихъ дополненія имѣютъ форму манифеста, во вступленіи къ коему означается: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, по-

---

[1]) См. изложеніе „Проэкта уложенія государственныхъ законовъ" въ I т. моего изслѣдованія, 837 и 841 стр.

становляемъ или утверждаемъ". Вопреки этому тексту „Проэкта" Коркуновъ утверждаетъ, что „въ части проэкта, которая посвящена государственному совѣту, ничего не говорится о формѣ изданія законовъ, а только о формѣ изданія уставовъ и учрежденій. И форма манифестовъ съ обозначеніемъ во вступленіи: „вняв мнѣнію совѣта" предназначалась по проэкту не для законовъ, а для уставовъ и учрежденій" [1]). Совершенно вѣрно, что Сперанскій „весьма опредѣленно различаетъ въ проэктѣ законы отъ уставовъ и учрежденій и относитъ первые къ предмету законодательнаго сословія, а вторые къ дѣйствію исполнительной власти". Но вслѣдъ за установленіемъ различія между законами и уставами и учрежденіями Сперанскій говоритъ о томъ, почему уставы и учрежденія могутъ разсматриваться въ государственномъ совѣтѣ [2]). Мысль Сперанскаго объ организаціи думы осталась безъ примѣненія и вся законодательная функція была вручена государственному совѣту по его „Образованію"; въ задачу его дѣятельности вошло обсужденіе наравнѣ съ законами и уставовъ и учрежденій и всѣмъ имъ при изданіи одинаково присвоена формула: „вняв мнѣнію государственнаго совѣта". Слѣдовательно, обязательная сила этой послѣдней была равна для законовъ, уставовъ и учрежденій. Продолжая развивать свою мысль, Коркуновъ замѣчаетъ, что „отвѣтственность была бы неосуществима и немыслима, если бы осуществленіе исполнительной власти—въ изданіи уставовъ и учрежденій было связано обязательными для нея мнѣніями государственнаго совѣта" [3]). Но по „Проэкту" отвѣчаютъ министры, а не самъ государь и отвѣчаютъ „лично и каждый по своей власти" предъ законодательнымъ сословіемъ, которое можетъ возбудить противъ виновнаго министра обвиненіе и нарядить надъ нимъ слѣдствіе и судъ. Формула

---

[1] и [3]) Коркуновъ: „Значеніе формулы: „вняв мнѣнію государственнаго совѣта", Юридическая Лѣтопись, декабрь, 356—357 с., [2]) См. выше.

же „внявъ мнѣнію“ относится къ законодательной дѣятельности самого монарха, для котораго по „Проэкту“ было обязательно соучастіе государственнаго совѣта въ изданіи законовъ, уставовъ и учрежденій, ихъ санкціи; почему постановленія совѣта и должны были сопровождаться названной формулой. По „Образованію“ совѣта 1810 г. ограничивающее значеніе этой формулы много было уменьшено большими отступленіями отъ „Проэкта“, которыя были одною изъ причинъ превращенія совѣта на дѣлѣ въ законосовѣщательное учрежденіе. Поэтому-то нѣтъ никакого основанія удивляться, подобно Коркунову, словамъ Сперанскаго, отвергавшаго въ своемъ пермскомъ письмѣ мысль объ ограниченіи власти императора „Образованіемъ“ совѣта 1810 г: Сперанскій, очевидно, имѣлъ въ виду въ данномъ случаѣ принципъ самодержавной власти русскаго государя, включенный въ „Образованіе“ вмѣстѣ съ началомъ ограниченія его власти и начинавшій брать верхъ надъ этимъ послѣднимъ съ удаленіемъ Сперанскаго.

Коркуновъ, желая доказать свою мысль объ исключительно совѣщательномъ характерѣ совѣта съ перваго же времени его образованія, говоритъ, что формула: „внявъ мнѣнію“ употреблялась только два съ половиной года и встрѣчается въ 31 манифестѣ. Послѣдній манифестъ съ этой формулой появился, по его словамъ, 17 іюля 1812 г.[1]). Между тѣмъ, на самомъ дѣлѣ формула: „внявъ мнѣнію“, кромѣ манифестовъ 1810—1812 гг.[2]), найдена нами еще въ нѣсколькихъ манифестахъ 1817[3]), 1822[4]), 1823[5]) и 1824[6]) гг. Отсю-

---

[1]) Юрид. Лѣтопись, назв. статья, 354 стр., [2]) Формула: „внявъ мнѣнію“ встрѣчается въ манифестахъ 1810 г.: П. С. З., XXXI, №№ 24,116, 24,197, 24,217, 24,218, 24,244, 24,264, 24,307, 24,334, 24,403, 24,465, 1811 г.: XXXI, №№ 24,683, 24,686, 24,687, 24,688, 24,704, 24,875, 24,907, 24,908, 24,913, и 1812 г.: XXXII, №№ 24,960, 24,976, 24,992, 25,072, 25,143, [3]) XXXIV, №№ 26,791, 26,792, 26,234, 26,894, 27,006, [4]) XXXVIII, № 28,964, [5]) XXXVIII, № 29,692, [6]) XXXIX, № 29,940. Мы нашли за все царствованіе Александра I 32 манифеста съ формулой: „внявъ мнѣнію“, Коркуновъ же 31 лишь для 1810—1812 г.. Довѣряя

да можно вывести то заключеніе, что государственный совѣтъ 1810 г., кромѣ первыхъ двухъ лѣтъ своего существованія, продолжалъ оставаться, по крайней мѣрѣ въ идеѣ, въ качествѣ учрежденія, ограничивающаго до нѣкоторой степени власть императора почти до самаго конца царствованія Александра I. Продолжая доказывать все туже мысль о государственномъ совѣтѣ 1810 г, какъ только законосовѣщательномъ институтѣ, Коркуновъ замѣчаетъ, что въ „Образованіи" 1810 г. вовсе не было постановленія о томъ, чтобы императору представлялись къ утвержденію лишь мнѣнія большинства. Это правило, напротивъ, было прямо выражено въ наказѣ непремѣнному совѣту; „дѣла изъ совѣта вносятся, было сказано здѣсь, на утвержденіе государя, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены". Слѣдовательно, заключаетъ Коркуновъ, „если бы хотѣли установить такое же правило въ 1810 г., не было основанія избѣгать прямого его выраженія. Правило не было новымъ и была уже готовая форма для его выраженія". Мы не отвергаемъ, что правило о рѣшеніи дѣлъ по большинству голосовъ практиковалось въ дѣятельности непремѣннаго совѣта [1]). Важно, однако, въ данномъ случаѣ то обстоятельство, что рѣшенія этого совѣта не сопровождались формулой: „внявъ мнѣнію", которая могла включаться въ законодательныя рѣшенія государственнаго совѣта, принятыя только большинствомъ голосовъ

ему вполнѣ въ этомъ случаѣ, мы видимъ въ такомъ обиліи манифестовъ съ этой формулой на первыхъ порахъ дѣятельности совѣта—лучшее доказательство нашей мысли объ ограничительномъ значеніи государственнаго совѣта, которое, какъ показываютъ манифесты 1817—1824 г., не прекращалось совершенно, по крайней мѣрѣ по формѣ, до конца царствованія Александра I.

[1]) Изъ протоколовъ засѣданій непремѣннаго совѣта прямо нельзя заключить, чтобы въ случаѣ разногласія членовъ дѣло рѣшалось по большинству голосовъ. Въ этихъ случаяхъ мнѣнія отдѣльныхъ членовъ присоединялись къ протоколу о разсмотрѣніи дѣла и совѣтъ присоединялся къ какому-либо мнѣнію или же оставался при своемъ рѣшеніи (см. выше—во второй главѣ—цитаты объ отдѣл. мнѣніяхъ членовъ совѣта по разнымъ вопросамъ).

его членовъ: лишь въ такого рода рѣшеніяхъ могло выразиться мнѣніе совѣта, представляемое на утвержденіе государя. Нужно также замѣтить, что внесеніе правила о рѣшеніи по большинству голосовъ въ наказъ непремѣнному совѣту находилось въ нѣкоторой связи съ тѣми же политическими убѣжденіями Александра I, подъ вліяніемъ которыхъ былъ созданъ и совѣтъ 1810 г.. Мы уже знаемъ, что непремѣнный совѣтъ былъ по основной идеѣ своего устройства и задачамъ дѣятельности предшественникомъ совѣта 1810 г.: непремѣнный совѣтъ былъ учрежденіемъ, предназначеннымъ кромѣ обсужденія законодательныхъ вопросовъ къ участію въ предстоящихъ реформахъ всего управленія и вся дѣятельность его должна была опираться „на незыблемое основаніе закона". Неудивительно поэтому, что и въ наказѣ совѣту заключалось правило о томъ, чтобы на утвержденіе государя вносились только дѣла, принятыя большинствомъ голосовъ: такимъ путемъ обезпечивалась большая основательность въ сужденіяхъ и безпристрастіе въ рѣшеніяхъ совѣта и вѣрнѣе достигалась главная цѣль его дѣятельности—обезпеченіе законности въ управленіи. Въ „Образованіи" совѣта 1810 г. къ правилу о рѣшеніи дѣлъ по большинству голосовъ въ тѣхъ же видахъ было прибавлено еще другое: именно было предписано прилагать къ рѣшеніямъ большинства и мнѣнія меньшинства, которыя иногда подавали поводъ къ вторичному рѣшенію дѣла въ общемъ собраніи совѣта, если послѣдовало на то Высочайшее повелѣніе [1]. Но такъ происходило лишь въ особенныхъ, немногихъ случаяхъ: обыкновеннымъ же порядкомъ рѣшенія дѣлъ въ совѣтѣ было утвержденіе государемъ опредѣленія большинства

---

[1]) См. 5 главу этого изслѣдованія, 422, 438 и 462 стр.. Въ послѣднемъ случаѣ было утверждено мнѣніе одного члена (князя Лобанова—Ростовскаго) противъ взгляда большинства. Такой же порядокъ утвержденія мнѣній меньшинства, а иногда и одного члена существовалъ и въ непремѣнномъ совѣтѣ (см. выше).

членовъ совѣта [1]). Тотъ фактъ, что государь могъ утверждать мнѣнія меньшинства или даже одного члена совѣта доказываетъ только, что образованіе государственнаго совѣта имѣло, указанный нами, двойственный характеръ: въ данномъ случаѣ сказывалось, очевидно, начало самодержавной власти русскаго монарха.

Для истиннаго пониманія правила объ обязательности для государя рѣшеній большинства членовъ государственнаго совѣта имѣетъ значеніе еще то обстоятельство, что этого правила нѣтъ въ организаціи совѣта по „Проэкту", а оно находится въ той его части, гдѣ говорится о государственной думѣ. Здѣсь сказано: „законъ, отвергнутый большинствомъ голосовъ въ думѣ, останется недѣйствительнымъ". Съ такимъ же значеніемъ это постановленіе было перенесено Сперанскимъ и въ „Образованіе" 1810 года [2]). Въ журналахъ засѣданій совѣта отмѣчалось каждый разъ, когда было утверждено мнѣніе большинства членовъ совѣта, чего никогда не дѣлалось въ протоколахъ непремѣннаго совѣта. Въ этомъ фактѣ, конечно, сказывается лучшая организація канцеляріи въ совѣтѣ 1810 г. сравнительно съ непремѣннымъ совѣтомъ. Но въ немъ же можно видѣть и знакъ особеннаго вниманія самого совѣта къ сохраненію своихъ правъ, предоставленныхъ ему „Образованіемъ" 1810 г.: формула: „внявъ мнѣнію" могла включаться только въ рѣшенія совѣта по изданію законовъ, уставовъ и учрежденій и дополненій къ нимъ, принятыя большинствомъ голосовъ [3]). Что этой формулѣ придавалось въ царствованіе Александра I

---

[1]) См. 5 главу, стр.: 424, 427, 428, 435, 436, 438, 442, 446—448, 458 460, 465 и 468, [2]) Можно думать, что Сперанскій въ этомъ случаѣ, как и при внесеніи разныхъ аналогичныхъ черть изъ „Проэкта" въ „Образованіе" совѣта, надѣялся на возможность осуществленія въ недалекомъ будущемъ всего своего „Проэкта", [3]) Это замѣчаніе относится къ первымъ годамъ дѣятельности совѣта (1810—1812 г.) и лишь, отчасти, къ послѣднимъ годамъ царствованія Александра I, когда манифесты были замѣнены мнѣніями совѣта: но

нѣкоторое ограничивающее значеніе по отношенію къ власти императора, это видно изъ примѣненія ея самимъ государемъ по дѣламъ Финляндіи. Коркуновъ, впрочемъ, видитъ въ этомъ фактѣ доказательство своей мысли о необязательномъ характерѣ формулы для императора. „Во всякомъ случаѣ не можетъ быть и рѣчи, говоритъ онъ, о томъ, чтобы для императора въ какомъ бы то ни было смыслѣ могли быть обязательны мнѣнія финляндскихъ генералъ-губернаторовъ, назначаемыхъ имъ“ [1]). Но почему же, спрашивается, только мнѣнія генералъ-губернаторовъ Финляндіи сопровождались при ихъ утвержденіи государемъ названной формулой, и ее не было при санкціи мнѣній другихъ русскихъ генералъ-губернаторовъ, также назначаемымъ императоромъ? Намъ кажется, что объясненіе указываемаго Коркуновымъ факта кроется въ особенномъ, политическомъ положеніи Финляндіи, только что присоединенной къ Россіи при Александрѣ I, который не забывалъ объ ея политическомъ прошломъ и уважалъ ея отличные отъ Россіи правительственные порядки и учрежденія [2]).

нимъ послѣдовали теперь всѣ вновь изданные законы, уставы и учрежденія, редакція которыхъ принята большинствомъ голосовъ въ совѣтѣ (см. цитаты о рѣшеніяхъ по большинству голосовъ на предъидущей страницѣ).

[1]) Коркуновъ, Рус. гос. право, II, 25—26 с., [2]) Коркуновъ еще дѣлаетъ одно замѣчаніе все съ одной и той же цѣлью доказать свою мысль о государ. совѣтѣ 1810 г., какъ исключительно законосовѣщательномъ учрежденіи по „Образованію“. Онъ говоритъ, что „изъ 242 дѣлъ, по которымъ въ совѣтѣ произошло разномысліе, по 83 было утверждено мнѣніе меньшинства, въ томъ числѣ по 4 дѣламъ мнѣніе одного члена“ (ibidem). Коркунову слѣдовало бы точно указать, по этимъ 83 дѣламъ послѣдовали манифесты или это были просто мнѣнія государственнаго совѣта, въ которыхъ не употреблялась формула: „внявъ мнѣнію“. Не мѣшало бы также выяснить, найденные Коркуновымъ 31 манифестъ съ формулой: „внявъ мнѣнію“ находятся въ числѣ 159 дѣлъ, или же они были въ остальныхъ 83 изъ 242 дѣлъ, по которымъ не могло состояться единогласнаго рѣшенія въ совѣтѣ и весь онъ раздѣлился на большинство и меньшинство. Если мы изъ этихъ 83 дѣлъ вычтемъ 31 манифестъ Коркунова или съ нашими 39 (8 съ 1817 по 1824 г.), то въ итогѣ будетъ 52 или 44 дѣла, по которымъ состоялось утвержденіе государемъ мнѣнія меньшинства вопреки рѣшенію большинства, но за то только по мнѣнію государственнаго совѣта.

Наконецъ, для рѣшенія вопроса о томъ, какое значеніе имѣла формула: „внявъ мнѣнію" въ дѣятельности государственнаго совѣта въ царствованіе Александра I, важны тѣ сообщенія о толкахъ и настроеніи умовъ въ С.-Петербургѣ въ началѣ царствованія Николая I, которыя дѣлалъ государю графъ Бенкендорфъ на основаніи донесеній директора III отдѣленія, Фока. Изъ этихъ донесеній, въ достовѣрности которыхъ нельзя сомнѣваться, видно, что въ первое время восшествія на престолъ Николая Павловича въ высшемъ петербургскомъ обществѣ была партія, рѣзко порицавшая всѣ реформы прошлаго царствованія и желавшая административныхъ преобразованій въ противоположномъ духѣ. „Въ предшествовавшее царствованіе было сдѣлано, говорили эти люди, все, чтобы умалить права государя, какъ самодержца Ему ли говорить въ его указахъ: „*ознакомившись съ мнѣніемъ государственнаго совѣта* (aprés avoir pris connaissance de opinion du conseil d'etat), мы повелѣли и повелѣваемъ" [1]). Не слѣдуетъ пріучать нашъ слухъ къ такому тону; не надо государственнаго совѣта или посредника между неограниченнымъ главой государства и его народомъ; не нужно, наконецъ, конституціонныхъ формъ правленія, разъ что власть должна быть нераздѣльна Повидимому, государь также сознаетъ эту истину и очень вѣроятно, что онъ преобразуетъ государственный совѣтъ въ новый правительствующій сенатъ или, лучше сказать, дастъ этому послѣднему его прежнія права, такъ что онъ одинъ будетъ издавать законы, и мы не увидимъ болѣе постановленій, появляющихся подъ различными формами. Необходимо, говорилось въ томъ же столичномъ обществѣ, изгнать всякую идею о конституціонномъ правленіи, для чего лучше всего было бы возвращаться мало по малу къ прежнему порядку вещей. Признано и до-

---

[1]) Курсивъ въ подлинникѣ.

казано, что тотъ, кто хочетъ ослабить неограниченную власть государя, самъ себѣ роетъ яму" [1]). Николай Павловичъ положилъ конецъ всѣмъ этимъ толкамъ изданіемъ (въ 1842 г.) новаго учрежденія государственнаго совѣта, гдѣ, между прочимъ, формула: „внявъ мнѣнію" выброшена изъ манифестовъ о новыхъ законахъ, уставахъ или учрежденіяхъ и для нихъ была признана необходимою одна подпись государя [2]). Мнѣнія большинства, несопровождавшіяся теперь названной формулой, перестали быть обязательными для государя, который „могъ постановить, что было ему угодно" [3]). Большинство голосовъ осталось въ образованіи совѣта одной изъ формъ рѣшенія дѣлъ въ немъ, какъ коллегіи, наравнѣ съ другими формами, въ которыхъ могло выразиться мнѣніе совѣта.

Резюмируя всѣ приведенные нами факты и соображенія по поводу взгляда Коркунова на значеніе государственнаго совѣта по его „Образованію" въ 1810 г. въ высшемъ русскомъ управленіи, мы приходимъ къ тому заключенію, что на самомъ дѣлѣ государственный совѣтъ 1810 г. былъ учрежденіемъ, которое и по „Проэкту" Сперанскаго, и, отчасти, „Образованію" 1810 г. должно было ограничивать нѣкоторымъ образомъ власть императора. Кромѣ того, по „Образованію" совѣтъ сталъ законодательнымъ учрежденіемъ, хотя и не съ такимъ характеромъ, который онъ долженъ былъ имѣть по „Проэкту". За невозможностью, вслѣдствіе измѣнившихся намѣреній государя, создать рядомъ съ совѣтомъ государственную думу съ значеніемъ законодательнаго сословія на совѣтъ была перенесена вся законодательная функція съ тѣмъ видоизмѣненіемъ, какого требовалъ принципъ самодержавной власти русскаго государя, внесенный Сперанскимъ

---

[1]) Русская Старина, XXXII т., 1881, стр.: 190, 192 и 313. Въ послѣднихъ словахъ содержится, очевидно, намекъ на неожиданное удаленіе отъ дѣлъ Сперанскаго, [2]) 2-е П. С. З., № 15,518, 108 §, [3]) Сергѣевичъ, Лекціи etc., 762—763 стр.; ср. Андреевскій, Рус. гос. право, 229 с., Градовскій, Начала, I, 31 стр.

въ „Образованіе“ 1810 г. Совѣтъ сталъ теперь учрежденіемъ, назначеннымъ только для общаго соображенія, сужденія о законодательныхъ дѣлахъ, а не высшимъ, центральнымъ пунктомъ соединенія всей системы политическихъ учрежденій по „Проэкту“. Отъ совѣта же была отнята инипіатива законовъ и участіе въ ихъ санкціи вмѣстѣ съ государемъ, которыя принадлежали ему по „Проэкту“ и сообщали особенное, политическое значеніе въ ряду предполагаемыхъ высшихъ учрежденій. Но Сперанскій не потерялъ надежды, хотя со временемъ, сдѣлать въ организаціи совѣта измѣненія въ духѣ „Проэкта“. Поэтому-то онъ и оставилъ въ „Образованіи“ 1810 г. много, отмѣченныхъ нами чертъ, которыя онъ имѣлъ по „Проэкту“; эти черты напоминали до извѣстной степени о первоначальномъ назначеніи совѣта и могли бы имѣть смыслъ и въ будущемъ, при возможномъ введеніи въ Россіи всей системы проэктируемыхъ политическихъ учрежденій. Въ концѣ же „Образованія“ было замѣчено, что различныя особенныя учрежденія совѣта (департаменты) и установленія при немъ (коммиссія составленія законовъ, коммиссія прошеній и государственная канцелярія) „имѣютъ быть дополнены по усмотрѣнію нуждъ и обстоятельствъ на основаніи коренныхъ законовъ совѣта“ (144 §). Нужно замѣтить, что комитетъ 6 дек. 1826 г., которому Николай I поручилъ пересмотръ устройства всѣхъ высшихъ учрежденій александровскаго царствованія, высказалъ мнѣніе о необходимости возстановить цѣликомъ первоначальную организацію государственнаго совѣта, сосредоточить въ немъ одни законодательныя, важнѣйшія политическія и правительственныя дѣла и контроль надъ дѣйствіями министровъ, исключить изъ вѣдомства совѣта дѣла судебныя и при изданіи законовъ вмѣсто мнѣній совѣта употреблять манифесты [1]). Слѣдовательно, луч-

---

[1]) Журналы комитета 6 дек. 1826 г., Сборникъ Импер. Ист. Общества, LXXIV, Спб., 1891, стр. 8, и сл. и 35 стр.

шіе и образованнѣйшіе современники Александра I хорошо сознавали смыслъ преобразованія имъ государственнаго совѣта, неодобрительно относились къ происшедшимъ на практикѣ отступленіямъ отъ „Образованія“ 1810 г. и видѣли въ возстановленіи первоначальной организаціи совѣта надежную гарантію осуществленія въ управленіи принципа законности,—этой главной цѣли всѣхъ реформъ Александра I-го, ради достиженія которой онъ согласился на нѣкоторое ограниченіе своей власти въ 1810 г. Однако, всѣ обстоятельства второй половины царствованія Александра I сложились такимъ образомъ, что государственный совѣтъ фактически сдѣлался скоро только законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, какъ и его предшественникъ—непремѣнный совѣтъ. Оба эти совѣта александровскаго царствованія, повидимому, такъ разнородные по началамъ своего устройства, оказались связанными однимъ и тѣмъ же общимъ характеромъ своей законодательной дѣятельности [1]), которая притомъ одинаково стѣснялась участіемъ въ законодательствѣ комитета министровъ.

Мы видѣли, на сколько случайно было возникновеніе послѣдняго учрежденія, особенно же развитіе его обширныхъ правъ въ государственномъ управленіи какъ въ первую, такъ и вторую эпоху реформъ Александра I. Однако, не смотря на соперничество комитета министровъ непремѣнному совѣту и государственному совѣту 1810 года, его дѣятельность въ области законодательства существенно отличается отъ такого же рода дѣятельности обоихъ совѣтовъ. Комитетъ министровъ не имѣлъ ни права толкованія, ни дополненія законовъ, ихъ редакціи, опредѣленія условій примѣненія законовъ и ихъ отмѣны, которыя принадле-

---

[1]) Обоимъ совѣтамъ принадлежали еще административныя и судебныя права, которыя въ государственномъ совѣтѣ 1810 г. были сосредоточены въ остальныхъ трехъ департаментахъ, кромѣ департамента законовъ, отличавшагося строго выдержаннымъ, законодательнымъ характеромъ своей дѣятельности.

жали государственному совѣту въ царствованіе Александра I [1]) и ставили его выше комитета министровъ, дѣлали совѣтъ центромъ и вершиной всего государственнаго управленія. Самъ комитетъ министровъ сознавалъ, что онъ пользуется правами, которыя не должны входить въ его компетентность, какъ высшаго правительственнаго учрежденія. Поэтому въ первую половину царствованія Александра I комитетъ министровъ самъ стремился къ ограниченію обширнаго круга своей дѣятельности, а во вторую прямо признавалъ, что законодательство—задача дѣятельности одного государственнаго совѣта, почему мно-

---

[1]) Сергѣевичъ и Коркуновъ не придаютъ особеннаго значенія въ дѣятельности госуд. совѣта толкованію и дополненію законовъ на томъ основаніи, что на самомъ дѣлѣ трудно провести различіе между новыми законами и изъясненіями или дополненіями существующихъ, которыми могутъ быть введены въ законодательство совершенно новыя начала (Сергѣевичъ, Лекціи etc., 763 стр., Коркуновъ, Рус. гос. право, 20 стр.). Едвали, однако, можно сомнѣваться въ необходимости толкованія многихъ законовъ, которые вслѣдствіе своей общей формы и несовершенной редакціи возбуждаютъ разныя сомнѣнія и недоумѣнія при своемъ примѣненіи къ жизни (Куплеваскій, Рус. гос. право, 83 и сл.). Конечно, изъясненіе истинной воли законодателя, выраженной въ законѣ, составляетъ только развитіе основной идеи закона, подлежащаго толкованію: нужда въ толкованіи закона возникаетъ именно при его примѣненіи. Толкованіе закона, какъ новое формулированіе основной мысли изданнаго закона, требуетъ и новой редакціи; почему обыкновенно толкованіе закона издается въ видѣ новаго (въ П. С. З. подъ особыми №№; см. выше). Что касается дополненія къ закону, то оно отличается отъ совершенно новаго закона тѣмъ, что возникаетъ по поводу стараго закона; при толкованіи закона подъ него подводятся или исключаются изъ подъ дѣйствія закона случаи и отношенія, охватываемые закономъ. Дополненіемъ же закона опредѣляются извѣстныя отношенія, которыя аналогичны съ существующимъ закономъ, но не могутъ быть подведены подъ него ни въ какомъ случаѣ: эти отношенія не опредѣляются смысломъ прежняго закона. Такимъ образомъ, толкованіе и дополненіе законовъ представляютъ собою двѣ особыя формы дѣятельности госуд. совѣта, отличныя отъ новыхъ законовъ по существу, а не по одной ихъ формѣ. Дополненіе законовъ продолжаетъ оставаться самостоятельной формой законодательной дѣятельности совѣта и при большомъ развитіи законодательства, когда „всѣ новые законы могутъ быть разсматриваемы, какъ дополненіе существующихъ“ (Коркуновъ, ib.). Поэтому дополненіе законовъ ставится „Образованіемъ“ совѣта 1810 г. выше даже толкованія, „изъясненія истиннаго разума прежнихъ законовъ“: дополненія къ законамъ издаются подъ той же формой, какъ и всѣ новые законы, уставы и учрежденія (съ формулой: „внявъ мнѣнію“).

гія законодательныя дѣла, внесенныя на разсмотрѣніе комитета министровъ его членами, препровождались имъ въ государственный совѣтъ. Мы видѣли, что какъ непремѣнный, такъ и государственный совѣтъ хорошо сознавали свое главное назначеніе быть законодательнымъ учрежденіемъ въ русскомъ государствѣ, и не отъ нихъ зависѣло, что непремѣнный совѣтъ и остальные департаменты государственнаго совѣта, кромѣ департамента законовъ, должны были посвящать много времени разсмотрѣнію многихъ административныхъ и судебныхъ дѣлъ. Смѣшеніе всякаго рода дѣлъ въ дѣятельности непремѣннаго совѣта нарушало основной, законодательный характеръ его дѣятельности. Что касается государственнаго совѣта 1810 г., при опредѣленіи компетентности котораго былъ данъ поводъ для порученія ему административныхъ дѣлъ, вся законодательная дѣятельность въ немъ сосредоточилась, главнымъ образомъ, въ департаментѣ законовъ [1]), который имѣлъ дѣло только съ *обсужденіемъ* однихъ законопроэктовъ. Изученіе актовъ дѣятельности департамента законовъ доказываетъ неоспоримо, что при всемъ внѣшнемъ соблюденіи формъ, ограничивающихъ нѣкоторымъ образомъ по „Образованію" власть государя, его воля обыкновенно рѣшала судьбу каждаго разсматриваемаго въ совѣтѣ законопроэкта. Формула: „внявъ мнѣнію", какъ и нѣкоторыя другія аналогичныя опредѣленія „Образованія" о компетентности совѣта и его власти, имѣли значеніе болѣе въ теоріи, нежели на практикѣ, въ самой дѣятельности государственнаго совѣта. Обиліе мани-

---

[1]) Въ дѣятельности остальныхъ департаментовъ государственнаго совѣта при Александрѣ I, особенно же департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, встрѣчается лишь небольшое число законодательныхъ актовъ, которые относятся къ спеціальному предмету ихъ вѣдомства и не заключаютъ въ себѣ ни толкованія, ни дополненія законовъ. Изложеніе этихъ актовъ, какъ и обозрѣніе обширной административной и судебной дѣятельности этихъ департаментовъ войдетъ въ 2 в. II тома этого изслѣдованія, когда можетъ быть опредѣлено отношеніе государственнаго совѣта къ министерствамъ и сенату и комитету министровъ, какъ высшимъ административнымъ учрежденіямъ.

фестовъ въ первое время его дѣятельности по департаменту законовъ заставляетъ думать, что на первыхъ порахъ (1810—1812 гг.) самъ государь и совѣтъ смотрѣли именно на примѣненіе ограничительной формулы при изданіи законовъ, какъ выраженіе дѣйствительнаго факта. Съ измѣненіемъ обстоятельствъ, особенно же съ водвореніемъ всемогущаго Аракчеева въ государственномъ управленіи ни объ какомъ ограниченіи власти государя совѣтомъ не могло быть и рѣчи. Манифесты теперь замѣняются мнѣніями государственнаго совѣта, которыя представляются имъ государю по самымъ важнымъ законодательнымъ вопросамъ. Почти всѣ, изложенные за это время нами, законы изъ области публичнаго и частнаго права были изданы такимъ образомъ. Лишь изрѣдка теперь попадаются въ дѣятельности совѣта манифесты о нѣкоторыхъ законахъ, къ которымъ прибѣгалъ совѣтъ, вѣроятно, по желанію самого государя, вспоминавшаго объ его правахъ, или же, можетъ быть, по собственному побужденію, которое находило одобреніе въ Александрѣ Павловичѣ [1]).

Обращаемся къ характеристикѣ дѣятельности государственнаго совѣта по департаменту законовъ. Здѣсь мы встрѣчаемся, прежде всего, съ важными данными для рѣшенія нѣкоторыхъ вопросовъ русскаго государственнаго права, начиная съ самого понятія закона. Государственный совѣтъ не высказалъ прямо, что онъ понимаетъ подъ закономъ, хотя онъ и сознавалъ ясно свое назначеніе быть только законодательнымъ учрежденіемъ. Изъ обозрѣнія всей дѣятельности департамента законовъ можно вывести то заключеніе, что

---

[1]) Обсужденіе въ департаментѣ разныхъ законопроэктовъ по публичному и частному праву вообще не сопровождалось теперь оживленными преніями между членами совѣта, обычными въ дѣятельности непремѣннаго совѣта: на столько совѣтъ утрачиваетъ свою самостоятельность съ 1815 г.. Только въ первое время своей дѣятельности (1810—1814 г.). совѣтъ обсуждалъ свободно нѣкоторые вопросы публичнаго и частнаго права, а также проэкты гражд., торг. уложенія и др., хотя его дебаты и не привели въ этомъ послѣднемъ случаѣ ни къ чему.

совѣтъ держался понятія закона, которое далъ Сперанскій въ своемъ „Проэктѣ уложенія государственныхъ законовъ“. Въ области публичнаго права государственный совѣтъ по департаменту законовъ всегда вводилъ какую-либо перемѣну „въ отношеніяхъ государственныхъ силъ“ (въ организаціи разныхъ учрежденій, правахъ сословій и сферѣ народнаго благосостоянія вообще). Въ сферѣ частнаго права совѣтъ измѣнялъ взаимныя отношенія отдѣльныхъ лицъ въ ихъ семейной и экономической жизни. Съ образованіемъ государственнаго совѣта, какъ спеціально законодательнаго учрежденія въ системѣ другихъ высшихъ учрежденій русской имперіи, совѣтъ сталъ мѣстомъ, гдѣ должны были обсуждаться всѣ законопроэкты; но отсюда нельзя заключать, что только государственный совѣтъ могъ при Александрѣ I заниматься законодательною дѣятельностью и чтобы изъ него исходили только одни законы. Мы знаемъ, что въ пору дѣятельности непремѣннаго совѣта рядомъ съ нимъ комитетъ министровъ обсуждалъ и представлялъ государю, помимо совѣта, проэкты законовъ. Тоже самое явленіе и, притомъ, въ болѣе обширныхъ размѣрахъ наблюдается и вскорѣ послѣ образованія государственнаго совѣта въ 1810 г. Въ законодательныхъ дѣлахъ продолжаетъ также конкурировать съ совѣтомъ на ряду съ разными комитетами и коммиссіями комитетъ министровъ, участіе котораго въ законодательствѣ становится болѣе замѣтнымъ съ 1812 г., а въ послѣдніе годы царствованія Александра I комитетъ совершенно оттѣсняетъ въ этомъ отношеніи государственный совѣтъ на второй планъ, подчиняясь вмѣстѣ съ совѣтомъ графу Аракчееву [1]). Про эпоху Александра I, слѣдовательно, нельзя

[1]) По словамъ статсъ-секретаря Марченко, приближеннаго къ графу Аракчееву, послѣдній „съ начала 1816 г. началъ все помаленьку прибирать къ своимъ рукамъ. Дѣла совѣта рѣшительно къ нему поступили и по комитету министровъ началъ также докладывать онъ, а министрамъ было назначено столько предметовъ, по коимъ входить съ представленіями въ комитетъ, что инымъ ничего не оставалось для доклада государю“ (Корфъ IV ч., III стр.,

утверждать, чтобы „отличительнымъ признакомъ закона было предварительное обсужденіе его въ государственномъ совѣтѣ“ [1]). Вѣрнѣе сказать, что правило объ обязательномъ разсмотрѣніи всѣхъ законопроэктовъ въ совѣтѣ „имѣло только руководящее значеніе для самой власти“ [2]) при Александрѣ I. Отъ воли государя зависѣло передать законопроэктъ на обсужденіе государственнаго совѣта, комитета министровъ или же особаго комитета и коммиссіи.

Дѣятельность департамента законовъ даетъ еще важный матеріалъ для разъясненія вопроса объ отношеніи закона къ указу, на который обращено особенное вниманіе въ современной наукѣ государственнаго права. Мы видѣли, что непремѣнный совѣтъ твердо держался взгляда, что именной Высочайшій указъ или повелѣніе, подписанное государемъ—законъ, отъ котораго отличается выраженіе воли государя по второстепеннымъ предметамъ управленія—словесное Высочайшее повелѣніе. Послѣднее поэтому не могло отмѣнять подписанныхъ Высочайшихъ указовъ. Съ образованіемъ государственнаго совѣта въ 1810 г. въ его дѣятельности исчезаетъ такая разница между именнымъ подписнымъ Высочайшимъ указомъ и словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [3]), но не потому, чтобы въ это время, какъ замѣчаетъ Коркуновъ, стало послѣдовательно проводится различіе между закономъ, какъ предметомъ дѣятельности спеціальнаго законодательнаго учрежденія—государственнаго совѣта,—и уставами и учрежденіями, какъ выраженіемъ воли органовъ административной власти (указами [4]). Отъ этого различія, установленнаго Сперанскимъ въ

---

[1]) Коркуновъ: „Указъ и законъ“, 340 с.. Для рѣшенія вопроса о признакахъ закона по русскому праву, какъ и отличія между законами и уставами и учрежденіями вторая эпоха дѣятельности государственнаго совѣта при Александрѣ I (1810—1825 года) имѣетъ важное значеніе, какъ это признаетъ и Коркуновъ (ibidem, 316—323), [2]) Куплеваскій, Рус. госуд. право, 94 стр., [3]) Коркуновъ, ibidem, 320 стр., [4]) Коркуновъ, 321 и сл.; это различіе не могло имѣть практическаго значенія уже по одному тому, что госуд. совѣтъ 1810 г., какъ мы видѣли, не былъ единственнымъ мѣстомъ для законодательства.

„Проэктѣ“ 1809 г., отступаетъ самъ онъ въ „Образованіи“ 1810 г., по которому въ компетентность совѣта внесены не только законы и важные уставы и учрежденія, но даже и второстепенные изъ уставовъ и учрежденій, которые предполагалось предоставить въ распоряженіе министровъ. По „Образованію“ же одинаково требовалась Высочайшая подпись въ установленной формѣ какъ для законовъ, такъ и уставовъ и учрежденій съ дополненіями къ нимъ, и изъясненій законовъ. Въ „Образованіи“ упоминалось и о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, которыя объявлялись совѣту его предсѣдателемъ. Но въ дѣятельности департамента законовъ не было ни одного случая, чтобы законъ, разсмотрѣнный въ департаментѣ и утвержденный государемъ, былъ потомъ отмѣненъ Высочайшимъ повелѣніемъ [1]). Въ протоколахъ засѣданій департамента упоминается только объ одномъ случаѣ отмѣны закона, но также закономъ [2]). Въ своей дѣятельности департаментъ законовъ остался вѣренъ опредѣленію его компетентности „Образованіемъ“ и не дѣлалъ никакого различія между законами, съ одной стороны, и уставами и учрежденіями съ другой: онъ одинаково занимался вопросами какъ объ изданіи новыхъ законовъ, такъ и образованіи, измѣненіи новыхъ законовъ, или упраздненіи всякаго рода уставовъ или учрежденій. Такимъ образомъ, ни „Образованіе государственнаго совѣта“ въ 1810 году, ни законодательная его дѣятельность въ 1810—1825 гг.

---

[1]) Только въ одномъ случаѣ было утверждено государемъ мнѣніе большинства, а законъ изданъ въ редакціи, принятой меньшинствомъ (см. 460 стр.— въ пятой главѣ этой книги). Произошла ли эта перемѣна послѣ того, какъ было издано Высочайшее повелѣніе объ отмѣнѣ мнѣнія большинства, получившаго силу закона послѣ его санкціи государемъ, объ этомъ нѣтъ свѣдѣній въ протоколахъ, [2]) См. 438 с. (5-й главы). Въ 1824 г. былъ отмѣненъ законъ 1820 о купцахъ, получившихъ ордена, другимъ закономъ, предоставившимъ имъ права потомственнаго дворянства, которыхъ не давалъ купцамъ законъ 1820 года.

не даютъ основаній для опредѣленнаго различія между законами, съ одной стороны, и уставами и учрежденіями съ другой. Теперь только вмѣсто именнаго подписнаго Высочайшаго указа поставленъ законъ, какъ высшее выраженіе воли государя, облеченное въ прочно установленную „Образованіемъ" 1810 г. форму. Словесныя же Высочайшія повелѣнія, въ которыхъ также выражалась воля государя, сохранили свое прежнее второстепенное значеніе по отношенію къ законамъ, которыхъ они не могли уже отмѣнять.

Разсматривая дѣятельность департамента законовъ въ области публичнаго и частнаго права, мы находимъ въ ней нѣкоторыя общія начала, встрѣчающіяся одинаково и въ законодательной дѣятельности непремѣннаго совѣта. Государственный совѣтъ продолжаетъ дѣло преобразованія разныхъ правительственныхъ учрежденій (сената и общихъ губернскихъ учрежденій), предпринятое непремѣннымъ совѣтомъ въ болѣе обширныхъ размѣрахъ сравнительно съ государственнымъ совѣтомъ 1810 г. Послѣдній продолжалъ также урегулированіе правъ лицъ, поступившихъ или оставившихъ государственную службу, и цѣлыхъ сословій. Непремѣнный совѣтъ обнаружилъ усиленное вниманіе къ вопросамъ о правахъ разныхъ сословій, особенно же дворянства. Совѣтъ ревниво охраняетъ и даже расширяетъ права дворянства, какъ кореннаго русскаго, такъ и—дворянъ польскихъ и остзейскихъ губерній. Въ этомъ фактѣ обнаружилось, очевидно, сильное вліяніе въ непремѣнномъ совѣтѣ старой, консервативной партіи, которая добивалась, какъ извѣстно, даже политическихъ правъ при первыхъ реформахъ [1]). И государственный совѣтъ 1810 г. также охранялъ дворянство отъ вступленія въ его ряды разночинцевъ, смотрѣлъ на русское

[1]) Впрочемъ, въ рядахъ этой партіи по вопросу о правахъ польскихъ дворянъ оказался, какъ мы видѣли, и представитель либеральной партіи—князь А. Чарторыйскій.

дворянство, какъ на привиллегированное сословіе русскаго общества, но только его дѣятельность въ этомъ случаѣ не отличалась такимъ тенденціознымъ характеромъ. Личные и имущественные интересы остальныхъ русскихъ сословій (духовенства, купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ), также какъ и инородцевъ и иностранцевъ находили одинаковую защиту со стороны непремѣннаго и государственнаго совѣта, которые оба заботились о надѣленіи всѣхъ ихъ разного рода правами. Замѣчается только разница въ направленіи дѣятельности непремѣннаго и государственнаго совѣта относительно крестьянскаго вопроса. Непремѣнный совѣтъ, раздѣляя либеральные взгляды государя, много разсуждалъ въ такомъ же духѣ объ уничтоженіи продажи крестьянъ безъ земли и порознь и пришелъ затѣмъ къ мысли объ образованіи новаго сословія свободныхъ хлѣбопашцевъ. Государственный совѣтъ также облегчалъ крестьянамъ пріобрѣтеніе личной свободы, уничтоженіе крѣпостной зависимости отъ помѣщиковъ. Но по вопросу о прекращеніи продажи крестьянъ безъ земли и порознь, который былъ возбужденъ въ совѣтѣ въ 1818 году, совѣтъ высказался въ рѣзкомъ, реакціонномъ духѣ. Въ то время, какъ непремѣнный совѣтъ находилъ, что подобная продажа крестьянъ „варварскій и постыдный обычай, несообразный съ уваженіемъ къ человѣчеству и просвѣщеніемъ“[1]), государственный совѣтъ призналъ самое предложеніе коммиссіи составленія законовъ о такой продажѣ крестьянъ „основаннымъ на умствованіяхъ, несправедливыхъ и противорѣчащихъ существующимъ законамъ“ и даже „вреднымъ народному благосостоянію“[2]). Государственный совѣтъ XIX ст. не осмѣливается идти далѣе XVIII в. въ рѣшеніи крестьянскаго вопроса и, какъ на мотивъ такого отрицательнаго къ нему отношенія, указываетъ на общія „волненія въ европейскихъ державахъ“, которыя, какъ извѣстно, подали поводъ

---

[1]—[2]) См. выше, 2-ю и 5-ю главу.

въ началѣ XIX ст. къ развитію въ западно-европейскомъ обществѣ сильной реакціи. Ея отраженіемъ въ Россіи, были, между прочимъ, и взгляды государственнаго совѣта на крестьянскій вопросъ [1]).

За исключеніемъ крестьянскаго вопроса, дѣятельность государственнаго совѣта 1810 года по другимъ предметамъ публичнаго права представляется не менѣе прогрессивною, какъ и работа непремѣннаго совѣта въ той же области. Въ сферѣ государственнаго хозяйства послѣдній держался принципа предпочтенія казеннаго хозяйства предъ частной эксплуатаціей разныхъ частей казеннаго имущества,—развитія частной инпціативы въ экономической жизни и стремился къ уравненію отправленія всякаго рода повинностей и податей разными сословіями, развитію торговли и промышленности, улучшенію земледѣльческой культуры, обезпеченію народнаго продовольствія, распространенію образованія въ странѣ и развитію путей сообщенія. Тѣмъ же путемъ шелъ и департаментъ законовъ въ своей дѣятельности по всѣмъ этимъ предметамъ публичнаго права [2]). Какъ непремѣнный, такъ и государственный совѣтъ прилагали много стараній къ тому, чтобы улучшить въ странѣ состояніе правосудія, которое находилось во все царствованіе Александра I въ са-

---

[1]) Въ непремѣнномъ совѣтѣ было выражено также мнѣніе о продажѣ крестьянъ безъ земли и порознь, сходное съ этими взглядами государ. совѣта, но это мнѣніе стушевалось предъ либеральными взглядами большинства, [2]) Для полнаго сужденія о характерѣ всей дѣятельности совѣта въ 1810—1825 г. по предметамъ государ. хозяйства, торговли, промышленности, земледѣлію и нѣкр. др., необходимо знакомство съ дѣятельностью департамента государственной экономіи, какъ для оцѣнки работъ совѣта 1810 г. въ дѣлѣ организаціи арміи и флота нужно изученіе актовъ дѣятельности департамента военныхъ дѣлъ, а для характеристики всѣхъ взглядовъ совѣта на устройство суда—изложеніе содержанія протоколовъ засѣданій департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ. Только тогда можетъ получиться полная и вѣрная картина *всей* законодательной и административной дѣятельности государственнаго совѣта въ 1810—1825 г., въ которой отразилось состояніе общества при Александрѣ I во всѣхъ отношеніяхъ.

момъ плачевномъ видѣ, быть можетъ, потому, что не было закончено образованіе высшаго органа правосудія въ государствѣ—сената. Поэтому совѣтъ поставилъ себѣ задачей установить однообразный, правильный порядокъ отправленія правосудія въ имперіи, которымъ могли бы быть обезпечены личные и имущественные интересы отдѣльныхъ гражданъ и цѣлыхъ сословій. Вся законодательная дѣятельность непремѣннаго и государственнаго совѣта въ области уголовнаго права отличается гуманнымъ характеромъ[1]).

Намъ остается сдѣлать нѣсколько замѣчаній о сходствѣ и различіи общихъ принциповъ въ дѣятельности непремѣннаго и государственнаго совѣта въ сферѣ частнаго права. По семейному праву совѣтъ и до 1810 г., и послѣ этого времени одинаково держался взгляда, что бракъ—таинство и поэтому не допускалъ произвольнаго, съ согласія одниxъ супруговъ, расторженія браковъ. Совѣтъ озабочивала участь незаконнорожденныхъ: въ непремѣнномъ совѣтѣ былъ выработанъ законъ объ усыновленіи незаконнорожденныхъ дѣтей дворянскаго сословія [2]). Съ своей стороны и государственный совѣтъ 1810 года принималъ мѣры къ обезпеченію гражданскихъ правъ незаконнорожденныхъ дѣтей всѣхъ сословій. Въ имущественномъ правѣ совѣтъ (1801 и 1810 г.) занималъ вопросъ о различіи родовыхъ имѣній отъ благопріобрѣтенныхъ, по которому въ совѣтѣ было принято нѣсколько важныхъ принциповъ, опредѣляющихъ существо этихъ, исторически развившихся въ Россіи. видовъ недвижимаго имущества. Совѣтъ составилъ общія правила относительно пріобрѣтенія имуществъ, условій владѣнія ими со стороны казны и частныхъ лицъ и перехода имущества посредствомъ разныхъ сдѣлокъ съ соблюденіемъ всѣхъ интересовъ контрагентовъ, особенно же ихъ личной свободы. Наконецъ, при опредѣленіи наслѣдствен-

[1]) Ibidem, [2]) Извѣстно, что законъ объ усыновленіи незаконнорожденныхъ въ прошлое царствованіе (Александра III) распространенъ на всѣ сословія.

ныхъ правъ отдѣльныхъ лицъ было принято во вниманіе въ совѣтѣ упомянутое различіе между родовыми и благопріобрѣтенными имѣніями и опредѣлены формальныя условія составленія завѣщаній и наслѣдованія имуществъ сообразно съ правами разныхъ сословій и учрежденій.

Мы видѣли, что въ основаніе дѣятельности государственнаго совѣта въ области частнаго права ему предстояло положить новыя, общеевропейскія начала, выраженныя въ проэктахъ гражданскаго и торговаго уложенія. Но совѣтъ, сначала посвятившій немало времени обсужденію этихъ проэктовъ, въ послѣдующей своей дѣятельности по разнымъ вопросамъ частнаго права оставилъ ихъ совсѣмъ безъ вниманія [1]), примыкая въ разрѣшеніи этихъ вопросовъ къ дѣятельности своего предшественника—непремѣннаго совѣта. Мы уже касались причинъ этого факта, рѣзко отличающаго дѣятельность государственнаго совѣта отъ непремѣннаго въ вопросахъ частно-гражданскаго характера. Но если мы оставимъ въ сторонѣ этотъ фактъ, какъ и нѣкоторыя своеобразныя особенности въ организаціи государственнаго совѣта 1810 г., имѣвшія преимущественно теоретическое значеніе, для насъ останется неоспоримымъ одинъ фактъ. И непремѣнный совѣтъ 1801 г., и государственный совѣтъ 1810 г. по существеннымъ основаніямъ своего устройства, которыя въ послѣднемъ особенно сказались послѣ 1812 г., и вообще всей своей законодательной дѣятельности—двѣ формы одного и того же высшаго, законосовѣщательнаго учрежденія въ царствованіе Александра I; во вторую эпоху его реформъ государственный совѣтъ только получилъ болѣе правильную, систематическую организацію, основанную на началѣ законности.

---

[1]) Мы могли отмѣтить только одну неудавшуюся попытку (графа Салтыкова) ввести въ разсужденія совѣта по одному изъ вопросовъ частнаго права положенія проэкта гражданскаго уложенія. Найденное нами въ двухъ другихъ случаяхъ, сходство взглядовъ государственнаго совѣта съ началами того же проэкта имѣетъ, очевидно, характеръ случайнаго совпаденія.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Стран. [1])	*Строка,*	*Снизу* [2])	*Сверху,*	*Напечатано:*	*Надо читать:*
11	4	—		кабипата,	кабинета,
24	1	—	—	которые,	которыя,
38	15—16	—		Маньшикова,	Меньшикова,
85	2	—		Депевскій,	Даневскій,
90	7—8		—	вредпымъ,	вредною,
91	11		—	учрежденіемъ,	учрежденіямъ,
134	2		—	въ основанін,	въ основаніе,
138	10	—		пропускъ 2 цитаты: см. выше	
—	—	—		2 (цитата),	3-я (цитата),
—	19		—	2 —	3,
141	11		—	сторону,	стороны,
143	9	—		пра,	при,
180	5		—	Новисильцевъ,	Новосильцовъ,
183	14	—		(10 статья),	(9 статья)
191	12		—	1806,	1808,
202	11	—		паровнѣ,	паравнѣ,
236	1—2		—	имѣніи,	имѣній,
241	12	—		съленіями,	селеніями,
264	16	—		резсмотрѣнія,	разсмотрѣнія,
279	15		—	признапія,	признаніе,
285	2	—		2 (цитата)	3-я,
296—297	2	—	и 1-я	изсканія,	изысканіе,
306	9	—		военные,	винные,
311	17	—		порелагается,	перелагается,
На 328 стр. (въ текстѣ) неправильно напечатаны цифры цитатъ: вмѣсто: 1—11, 2—1 и т. д.					
345	1		—	магазины,	магазиновъ,
256	17	—		постановленіемъ,	постановленіямъ,
317	12	—		П. С. З., XXIII,	П. С. З., XXXIII,
На 319 стр. (въ текстѣ) невѣренъ счетъ цитатъ.					
377	10	—		*осталось также,*	*не осталось только* [3]),
391	1	—		обсуждатся,	обсуждаться,
406	10	—		закова,	закона,
409	13		—	въ сумму,	въ ссуду,
440	3	—		А. С. З.,	А. Г. С.,
446	10	—		№ 28,669,	№ 28,667,
—	9	—		выбросить слова: когда былъ утвержденъ этотъ законъ	
449	14	—		образоваоію,	образованію,
На 449 стр. пропущена 8 цитата: ibidem.					
458	8	—		единоутробный,	единокровный,
—	1	—		XXXVI, № 26,687,	XXXIV, № 26,867,

[1]) Счетъ страницъ снизу вмѣстѣ съ петитомъ, [2]) Черта означаетъ мѣсто опечатки на страницѣ (снизу или сверху), [3]) Очень важная опечатка.


№
5



